Agence de la consommation en matière financière du Canada
Financial Consumer Agency of Canada

Rapport sur les pratiques exemplaires en matière de protection des consommateurs de produits et services financiers

Présenté au ministre des Finances

Commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada

Le 31 mai 2017

Canada

Le 31 mai 2018
Cat. No.: FC5-54/2018F-PDF
ISBN: 978-0-660-26687-9

© Sa Majesté la reine du chef du Canada, représentée par le ministre de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, 2018

This publication is also available in English under the title ***Report on Best Practices in Financial Consumer Protection.***

Table des matières

Sommaire 1

I. Contexte 5

A. Objectif 7

B. Étendue et méthode 7

a) Contexte provincial et territorial 8

b) Contexte international 8

c) Contexte fédéral 8

II. Contexte provincial et territori 10

A. Contexte actuel 10

B. Arrangements institutionnels 11

a) Financement 12

b) Pouvoir d'élaboration des politiques 13

C. Entités faisant l'objet d'une surveillance 13

D. Mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers dans les lois, les codes et les engagements 13

a) Lois 13

b) Codes et engagements 15

E. Procédures de traitement des plaintes 15

F. Approches en matière de surveillance et application de la loi 16

a) Approches en matière de surveillance 16

b) Outils d'application de la loi 18

G. Modèles de recours pour les consommateurs 19

a) Médiation et autres mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends 20

b) Mesures de réparation prévues par la loi 21

c) Recours dans les procédures d'application de la loi 24

d) Recours privés 24

H. Éducation et sensibilisation des consommateurs 26

I. Collaboration et participation 26

III. Contexte international 28

IV. Contexte fédéral 31

A. Contexte actuel 31

B. Arrangements institutionnels 31

a) Financement 32
b) Pouvoir d'élaboration des politiques 32
C. Entités faisant l'objet d'une surveillance 33
D. Mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers dans les lois, les codes et les engagements 34
E. Procédures de traitement des plaintes 35
a) Procédures de traitement des plaintes des banques 35
b) Plaintes des consommateurs soumises à l'ACFC 35
F. Approche de surveillance et application de la loi 36
a) Approche de surveillance 36
b) Application de la loi 38
G. Modèle de recours pour les consommateurs 40
H. Éducation et sensibilisation des consommateurs 41
I. Collaboration et mobilisation 41
V. Conclusions et observations 43
a) Arrangements institutionnels 43
b) Mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers dans les lois, les codes et les engagements 44
c) Procédures de traitement des plaintes 47
d) Approche de surveillance et application de la loi 48
f) Collaboration et mobilisation 51
VI. Conclusion 52
VII. Annexe — Liste des autorités provinciales et territoriales contactées 53

Sommaire

Le gouvernement du Canada est déterminé à moderniser et à améliorer le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers prévu par la *Loi sur les banques*. Pour atteindre cet objectif, le ministre des Finances a demandé à la commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) de relever les pratiques exemplaires en matière de protection des consommateurs de produits et services financiers qui sont appliquées dans tout le pays.

Dans le cadre de son examen, l'ACFC a évalué le fondement juridique à la base des régimes de protection des consommateurs de produits et services financiers à l'échelle provinciale et territoriale; a analysé les approches des autorités compétentes à l'égard de la conformité et de l'application de la loi; a examiné les procédures de traitement des plaintes et les mécanismes de recours à la disposition des consommateurs; et a échangé avec les autorités provinciales et territoriales pour mieux comprendre les régimes en place au sein de leurs administrations. Parallèlement, l'ACFC a tenu compte des pratiques exemplaires à l'échelle internationale ainsi que du cadre fédéral actuel de protection des consommateurs de produits et services financiers.

Les régimes de protection des consommateurs varient entre les diverses administrations, y compris pour ce qui est des types et des niveaux de protection accordés aux consommateurs de produits et services financiers.

L'examen de l'ACFC a permis de conclure que les pratiques exemplaires suivantes font partie d'un solide cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers.

1. **Une autorité compétente est expressément responsable de surveiller la protection des consommateurs de produits et services financiers**

Dans la plupart des administrations provinciales et territoriales, les autorités de protection des consommateurs ont comme mandat général de surveiller la protection des consommateurs, alors qu'une autorité compétente chargée de réglementation prudentielle peut aussi jouer un rôle dans la surveillance des pratiques commerciales du secteur financier. À l'échelle fédérale, des autorités compétentes sont expressément chargées de la surveillance du secteur financier, l'ACFC étant explicitement chargée de surveiller l'application des mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers.

2. **Un cadre juridique distinct définit des normes minimales claires pour protéger les consommateurs de produits et services financiers**

La plupart des administrations provinciales et territoriales disposent de lois générales sur la protection des consommateurs qui s'appliquent à tous les types de produits et services. Même

si ces dispositions couvrent habituellement les produits et services financiers, souvent elles ne sont pas rédigées de manière à viser plus particulièrement ces produits et services. Le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers repose sur des lois distinctes applicables aux banques et mises en œuvre par une autorité compétente qui se consacre exclusivement à la protection des consommateurs de produits et services financiers.

3. La loi assure le traitement équitable des consommateurs de produits et services financiers à toutes les étapes de leur relation avec le fournisseur de services financiers

La plupart des provinces et territoires interdisent les pratiques abusives. Certaines pratiques abusives sont interdites en vertu de la *Loi sur les banques*, comme la vente liée avec coercition et la facturation de produits ou de services sans le consentement exprès du consommateur. Actuellement, le régime fédéral ne prévoit pas de disposition générale interdisant le traitement abusif des consommateurs.

4. La loi établit des principes exécutoires

Certaines administrations étrangères ont adopté des principes en matière de pratiques commerciales et mis au point des approches pour favoriser leur mise en œuvre. Au Canada, les régimes fédéral, provinciaux et territoriaux de protection des consommateurs de produits et services financiers sont fondés sur des règles plutôt que sur des principes.

5. La loi exige la divulgation claire des renseignements importants

Les lois sur la divulgation du coût du crédit sont en grande partie harmonisées entre les administrations provinciales-territoriales et l'administration fédérale, sauf dans les cas du Québec, du Nunavut et du Yukon. Ces dispositions législatives précisent les obligations de divulgation au sujet des frais, de l'intérêt, des modalités et des pénalités associées aux montants empruntés ainsi que le moment où les renseignements doivent être fournis.

Le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada comprend des exigences de divulgation détaillées pour certains produits, comme les cartes de crédit et les prêts. Cependant, il n'exige pas pour tous les produits et services financiers que les principales caractéristiques soient présentées de façon bien visible, comme le proposent les normes internationales.

6. La loi interdit les pratiques trompeuses, comme la publicité trompeuse

La plupart des lois provinciales et territoriales de protection des consommateurs interdisent les déclarations et la représentation trompeuses auprès des consommateurs. Le cadre fédéral interdit la représentation et les renseignements trompeurs dans les publicités, mais seulement pour certains produits financiers.

7. Les consommateurs ont accès à des mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends

Certaines autorités compétentes provinciales et territoriales chargées de la protection des consommateurs offrent gratuitement des services extrajudiciaires de règlement des différends, y compris des services de médiation. À l'échelle fédérale, les consommateurs de produits et services financiers ont accès à un mécanisme de règlement des différends par un tiers, mais n'ont pas accès à des services de médiation.

8. La loi donne aux autorités compétentes le pouvoir d'imposer la conformité à la loi

À l'échelle provinciale et territoriale, les autorités compétentes peuvent contraindre les entreprises à se conformer à la loi, ainsi que leur imposer la manière dont elles doivent s'y prendre. Bien que l'ACFC dispose d'un certain nombre d'outils d'application de la loi, elle n'a pas le pouvoir de contraindre une entreprise à se conformer aux exigences légales.

9. La loi favorise la transparence auprès des consommateurs

De nombreuses autorités compétentes provinciales et territoriales chargées de la protection des consommateurs communiquent aux consommateurs les informations relatives à l'état d'avancement et au résultat de leur plainte. Par contre, à l'échelle fédérale, la loi interdit à l'ACFC d'informer les consommateurs du résultat de l'enquête concernant leur plainte. L'ACFC publie des renseignements généraux sur les plaintes reçues, et utilise les données extraites des plaintes pour orienter ses activités de surveillance, de recherche et d'éducation des consommateurs.

Certaines autorités compétentes provinciales et territoriales sont légalement tenues de publier l'information concernant les mesures d'application de la loi qu'elles prennent, notamment le nom du contrevenant, la nature de la violation et la sanction imposée. À l'échelle fédérale, la commissaire a le pouvoir discrétionnaire de divulguer la nature de la violation, le nom de son auteur et la sanction imposée.

10. Les consommateurs ont accès à des mécanismes de recours abordables, indépendants et impartiaux

Les régimes législatifs provinciaux et territoriaux offrent aux consommateurs l'accès à une vaste gamme de recours, y compris le droit prévu par la loi de régler les différends par l'entremise du système judiciaire. Dans la plupart des administrations, des réclamations peuvent être présentées individuellement par les consommateurs ou par un groupe de consommateurs. En vertu du régime fédéral, les consommateurs peuvent avoir recours au mécanisme de règlement des différends par un tiers pour obtenir un règlement individuel, mais les recommandations des

organismes externes de traitement des plaintes ne s'appliquent pas à des groupes de consommateurs.

11. Les consommateurs ont accès à différentes mesures de réparation en cas de non-conformité des institutions financières

Les lois provinciales et territoriales sur la protection des consommateurs comportent des dispositions qui permettent aux consommateurs d'avoir accès à diverses mesures de réparation si des entreprises ne respectent pas leurs obligations. Selon les lois et la manière dont elles s'appliquent aux différents produits et services financiers, les consommateurs peuvent avoir accès à des mesures de réparation, y compris la résiliation de contrat, la modification de contrat, les dommages-intérêts et le dédommagement.

Dans l'ensemble, le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada est en adéquation avec certaines des pratiques recommandées dans les normes internationales. Toutefois, certaines mesures et pratiques relevées dans les normes internationales et observées à l'échelle provinciale et territoriale ne sont pas comprises actuellement dans le cadre fédéral. Les différences les plus notables entre les administrations provinciales-territoriales, les normes internationales et le cadre fédéral se rapportent à l'accès aux recours et aux mesures de réparation ainsi qu'à l'interdiction des pratiques abusives. Certains de ces éléments pourraient être intégrés au régime fédéral pour améliorer le cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers.

I. Contexte

> *« À long terme, la confiance des consommateurs dans le bon fonctionnement du marché des services financiers est source de stabilité financière, de croissance, d'efficience et d'innovation. Les dispositifs réglementaire et prudentiel traditionnellement adoptés par les autorités de contrôle contribuent à la protection des consommateurs [...]*
>
> *Il est essentiel de protéger les droits des consommateurs tout en prenant conscience que ces droits s'accompagnent aussi de responsabilités. Cela passe par plusieurs moyens : reconnaissance juridique de la protection financière des consommateurs, création d'autorités de contrôle dotées des pouvoirs et des ressources voulus pour mener à bien leur mission, égalité de traitement, publication d'informations satisfaisantes, meilleure éducation financière, comportement responsable de la part des prestataires de services financiers et de leurs agents agréés, avis objectifs et pertinents, protection des droits et des données, protection contre la fraude et les abus, cadres compétitifs, instauration de mécanismes adéquats de gestion des plaintes et de recours et mesures ciblant, le cas échéant, des particularismes sectoriels ou internationaux, des évolutions technologiques et les besoins spécifiques de catégories vulnérables. Cette approche vient en complément et s'inspire de la réglementation, de la gouvernance et du contrôle financiers. »*[1]
>
> Principes de haut niveau du G-20 sur la protection financière des consommateurs

Au cours de la dernière décennie, des progrès importants ont été accomplis pour renforcer la protection des consommateurs de produits et services financiers, et ce, à l'échelle nationale et internationale. Certaines administrations étrangères ont désormais adopté des principes en matière de pratiques commerciales et mis au point des approches pour favoriser leur mise en œuvre. Le fait que ces administrations aient adopté des principes a donné lieu à une surveillance élargie, ce qui leur permet notamment de surveiller les pratiques commerciales, la gouvernance, le règlement des différends, les recours et la pertinence des produits.

Pour suivre l'évolution des pratiques exemplaires à l'échelle internationale, le gouvernement du Canada s'est engagé à élaborer un code exhaustif de protection des consommateurs de produits et services financiers[2] qui :

---

[1] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. *Projet de principes de haut niveau du G-20 sur la protection financière des consommateurs, pour consultation publique*, 2011. Source : http://www.oecd.org/fr/finances/marches-financiers/48521198.pdf

[2] Gouvernement du Canada. « Élaborer un code au contenu exhaustif pour les consommateurs de produits et services financiers », tiré du *Plan d'action économique de 2013*, 2013. Source : http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/chap3-5-fra.html

- protégerait plus efficacement les consommateurs de produits et services financiers et ferait en sorte que ceux-ci disposent des outils nécessaires pour prendre des décisions financières responsables;
- pourrait être adapté aux besoins actuels et futurs des consommateurs dans le contexte d'un marché financier innovateur, en évolution rapide;
- tiendrait compte de la réalité des services bancaires numériques et à distance ainsi que des besoins des Canadiens vulnérables;
- fournirait un régime exclusif et complet de protection des consommateurs applicable aux produits et aux services offerts par les banques partout au pays, et qui servirait de fondement aux mesures de protection des consommateurs devant être appliquées dans le cas des autres institutions financières sous réglementation fédérale, remplaçant ainsi l'assortiment actuel de lois et de règlements épars;
- formulerait clairement et simplement les attentes du gouvernement à l'égard des institutions financières en matière de responsabilité;
- pourrait être mis en application et établirait des critères permettant d'évaluer les mesures prises.[3]

En décembre 2013, le gouvernement a lancé un exercice de consultation publique pour obtenir des commentaires sur une proposition de cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers.

En octobre 2016, le gouvernement a déposé un nouveau cadre aux termes de la *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2016* (projet de loi C-29). La section 5 du projet de loi C-29 proposait de moderniser le cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers en place en regroupant les dispositions de la *Loi sur les banques* qui visent les consommateurs et en y intégrant des mesures améliorées et ciblées de protection des consommateurs pour mieux répondre aux besoins changeants des Canadiens. Le projet de loi C-29 comprenait aussi des principes pour guider l'interprétation des dispositions regroupées et établissait un régime exclusif applicable aux produits et aux services bancaires.[4]

À la mi-décembre 2016, le ministre des Finances a demandé le retrait des dispositions relatives à la protection des consommateurs de produits et services financiers du projet de loi C-29. Au même moment, le gouvernement a réaffirmé sa ferme volonté de moderniser le cadre, précisant que le régime fédéral devait offrir aux Canadiens le niveau de protection global le plus élevé. Afin d'atteindre cet objectif, le ministre a confié à la commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) le mandat qui fait l'objet du présent rapport.

---

[3] Gouvernement du Canada. *Cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada : Document de consultation*, 2013. Source : https://www.fin.gc.ca/activty/consult/fcpf-cpcpsf-fra.asp

[4] Gouvernement du Canada. Section 5 – Régime de protection des consommateurs en matière financière. Tiré du *Projet de loi C-29 : Loi n° 2 d'exécution du budget de 2016*. Source : https://www.fin.gc.ca/pub/C29/04-fra.asp#sec5

A. Objectif

En janvier 2017, le ministre des Finances a demandé à la commissaire de l'ACFC de collaborer avec les autorités compétentes provinciales et territoriales ainsi que d'autres intervenants clés afin d'identifier les meilleures pratiques en matière de protection des consommateurs de produits et de services financiers qui sont appliquées à l'échelle provinciale et territoriale. Dans le cadre de l'examen, la commissaire devait évaluer les cadres provinciaux et territoriaux de protection des consommateurs et cerner les mesures de protection offertes aux consommateurs de produits et services financiers; examiner les outils de surveillance et d'application de la loi permettant d'assurer la conformité; ainsi que se pencher sur l'efficacité, le délai de mise en œuvre et l'impartialité des mécanismes de recours et de traitement des plaintes. Le ministre a demandé à la commissaire de présenter un compte rendu de ses conclusions au plus tard le 31 mai 2017.

B. Étendue et méthode

Pour atteindre son objectif, l'ACFC a entrepris un examen des mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers qui relèvent des administrations provinciales et territoriales et s'est penchée sur les pratiques exemplaires à l'échelle internationale.

L'examen de l'ACFC était axé sur les mesures de protection des consommateurs en vigueur au pays qui peuvent s'appliquer aux produits et aux services financiers, comme les produits de crédit et les produits de dépôt, autres que les mesures énoncées dans les lois sur les valeurs mobilières et sur les assurances.[5] Les mesures qui visent les risques et les enjeux plus généraux liés à l'industrie, comme des préoccupations liées à la concurrence et de nature prudentielle, dépassaient aussi la portée de cet examen. Même si cet examen compare les règles pertinentes de toutes les administrations canadiennes, les circonstances propres à chaque province et territoire jouent un rôle déterminant pour ce qui est d'établir les bonnes pratiques ainsi que les mesures applicables et efficaces.[6]

---

[5] Bien que nous n'ayons pas examiné les lois sur la protection des consommateurs dans le domaine des valeurs mobilières ni dans celui des assurances, nous avons tenu compte des autorités compétentes chargées de la réglementation dans ces deux domaines ainsi que de la manière dont elles collaborent entre elles.

[6] Les circonstances peuvent inclure les ressources à la disposition des autorités compétentes, les priorités énoncées par les gouvernements ainsi que les enjeux touchant les consommateurs dans les provinces et les territoires.

a) Contexte provincial et territorial

Pour se préparer aux discussions avec les autorités provinciales et territoriales, l'ACFC a examiné le contexte juridique en matière de protection des consommateurs de produits et services financiers au Canada. L'Agence a examiné des cas de jurisprudence, principalement des recours collectifs, dans chaque province et territoire et a analysé les approches des différentes autorités compétentes à l'égard de la conformité et de l'application de la loi.[7] L'ACFC s'est également penchée sur l'efficacité, le délai de mise en œuvre et l'impartialité des procédures de traitement des plaintes et des mécanismes de recours à la disposition des consommateurs.

L'ACFC a aussi échangé avec les autorités provinciales et territoriales responsables de surveiller la protection des consommateurs et les services financiers, afin de mieux comprendre les régimes en place. Grâce à ce dialogue, l'ACFC a recueilli des renseignements sur la manière dont les différentes autorités administrent leurs mesures respectives de protection des consommateurs de produits et services financiers. La plupart des renseignements recueillis ont ensuite été validés au moyen d'une analyse juridique.

En outre, l'ACFC s'est adressée à des intervenants clés pour obtenir leurs points de vue sur des questions précises liées à la protection des consommateurs de produits et services financiers et a examiné les soumissions présentées par les intervenants dans le cadre de la consultation réalisée en 2013 par le ministère des Finances sur les éléments qui pourraient renforcer le cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada.[8]

b) Contexte international

L'ACFC a examiné les *Principes de haut niveau du G-20 sur la protection financière des consommateurs* (Principes de haut niveau du G-20) et les documents connexes,[9] ainsi que le document *Good Practices for Financial Consumer Protection* [en anglais seulement] de la Banque mondiale, et les a comparés au cadre fédéral actuel.

c) Contexte fédéral

L'ACFC a considéré le régime fédéral tel qu'il existe en vertu de la *Loi sur les banques*, y compris l'arrangement institutionnel à la base de son régime de protection des consommateurs de produits et services financiers. L'ACFC a aussi examiné sa propre approche en matière de

---

[7] La liste des autorités compétentes et des décideurs avec lesquels l'ACFC a communiqué est fournie dans l'annexe.

[8] La liste complète des soumissions du public dans le cadre de la consultation sur le cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada est disponible à l'adresse suivante : https://www.fin.gc.ca/consultresp/fcpf-cpcpsf/fcpf-cpcpsf-fra.asp

[9] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. *Effective Approaches to Support the Implementation of the Remaining G20/OECD High-level Principles on Financial Consumer Protection* [en anglais seulement], 2014. Source : https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-Financial-Consumer-Protection-Principles-Implementation-2014.pdf; Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. *Update Report on the Work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection* [en anglais seulement], 2013. Source : https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20EffectiveApproachesFCP.pdf

surveillance, y compris ses activités et ses pouvoirs de contrôle et d'application de la loi. L'ACFC a également évalué les procédures de traitement des plaintes et les mécanismes de recours à la disposition des consommateurs de produits et services financiers en vertu du régime fédéral. Enfin, l'examen a permis d'évaluer les initiatives de collaboration et de mobilisation dirigées par l'ACFC, ou auxquelles elle participe, qui contribuent à améliorer la protection des consommateurs de produits et services financiers ainsi que les efforts de l'Agence visant à promouvoir l'éducation et la sensibilisation des consommateurs.

II. Contexte provincial et territorial

A. Contexte actuel

Les provinces et les territoires jouent un rôle essentiel dans la réglementation des pratiques commerciales du secteur financier. La plupart des provinces et des territoires disposent de régimes de protection des consommateurs qui s'appliquent généralement à tous les types de produits et services, ainsi que de lois qui visent certains types de produits et services financiers. Bon nombre de provinces et de territoires prennent également part à des initiatives de sensibilisation et d'éducation des consommateurs afin de renseigner ces derniers sur leurs droits et leurs responsabilités.

Les régimes de réglementation provinciaux et territoriaux visent une vaste gamme d'entités financières, comme les sociétés d'assurance, les sociétés de fiducie et de prêt, les coopératives de crédit et les maisons de courtage en valeurs mobilières. Habituellement, les institutions financières constituées dans une province ou un territoire peuvent mener leurs activités uniquement dans cette province ou ce territoire.[10] Certaines entités, notamment les coopératives de crédit, les sociétés d'assurance ainsi que les sociétés de fiducie et de prêt, peuvent être constituées à l'échelle provinciale ou fédérale et, par conséquent, peuvent mener leurs activités tant sous le régime fédéral, que sous un régime provincial ou territorial. Lorsqu'elles sont constituées en vertu du régime fédéral, ces sociétés sont assujetties aux activités de surveillance fédérales, notamment celles de l'ACFC. Les sociétés d'assurance et les sociétés de fiducie et de prêt doivent aussi se conformer aux règles provinciales ou territoriales qui régissent les pratiques commerciales des entreprises.[11]

Les coopératives de crédit constituées en vertu d'un régime provincial sont assujetties à la réglementation visant les normes prudentielles et les pratiques commerciales, et doivent respecter la loi provinciale générale sur la protection des consommateurs, à moins qu'elles n'en soient exemptées. En Ontario, par exemple, les produits et services financiers qui sont régis par la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* ne sont pas visés par l'application de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*.

---

[10] Cependant, certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, ont adopté des lois qui permettent à une institution financière autorisée de mener ses activités à l'extérieur de sa province de constitution. Une coopérative de crédit ou une société d'assurance constituée en Alberta, par exemple, pourrait être autorisée à mener ses activités en Colombie-Britannique.

[11] À l'échelle fédérale, l'ACFC joue un rôle limité dans la surveillance des pratiques commerciales et la réglementation des sociétés d'assurance. Les activités de surveillance de l'ACFC visent habituellement les produits et les services autres que les produits et services d'assurance (par exemple, les produits de crédit), les procédures de traitement des plaintes et la production de rapports sur la responsabilité sociale d'entreprise.

B. Arrangements institutionnels

Même si les arrangements institutionnels varient généralement d'une administration à l'autre, des modèles communs ont fait leur apparition au fil du temps. Le tableau suivant offre un aperçu des modèles institutionnels provinciaux et territoriaux en vigueur au Canada.

Modèle à deux piliers

Une autorité compétente est responsable de la réglementation prudentielle et peut jouer un rôle de soutien dans la protection des consommateurs relativement à des entités, à des produits ou à des services financiers précis. Une autorité compétente distincte est habituellement responsable des mesures générales de protection des consommateurs, y compris celles qui sont applicables aux produits et aux services financiers. Selon les circonstances donnant lieu à une violation donnée des dispositions législatives de protection des consommateurs, l'autorité compétente chargée de la protection des consommateurs peut permettre à l'autorité compétente responsable de la réglementation prudentielle de l'institution financière de diriger l'intervention en réponse à cette violation.

	Autorité compétente chargée de la réglementation prudentielle	Autorité compétente chargée de la protection des consommateurs
Alberta	Conseil du Trésor et Finances	Service Alberta
Colombie-Britannique	Financial Institutions Commission	Consumer Protection BC
Île-du-Prince-Édouard	Credit Union Deposit Insurance Corporation	Justice et Sécurité publique
Manitoba	Office des services financiers du Manitoba	Office de la protection du consommateur (Justice Manitoba)
Nouvelle-Écosse	Finances et Conseil du Trésor	Services Nouvelle-Écosse

Ontario[12]	Commission des services financiers de l'Ontario	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Québec	Autorité des marchés financiers	Office de la protection du consommateur
Terre-Neuve-et-Labrador	Credit Union Deposit Guarantee Corporation	Service NL

Modèle à autorité compétente unique pour la protection des consommateurs et la surveillance du secteur financier	
Une autorité compétente unique est responsable de la protection générale des consommateurs, de la surveillance prudentielle et de la surveillance des pratiques commerciales du secteur financier.	
Nouveau-Brunswick	Commission des services financiers et des services aux consommateurs
Saskatchewan	Financial and Consumer Affairs Authority

Modèle à autorité compétente chargée de la protection générale des consommateurs (sans autorité compétente responsable de la réglementation prudentielle)	
Une seule autorité compétente est responsable de la protection générale des consommateurs, y compris en ce qui a trait aux produits et aux services financiers.	
Nunavut	Ministère des Services communautaires et gouvernementaux
Territoires du Nord-Ouest	Ministère des Affaires municipales et communautaires
Yukon	Ministère des Services aux collectivités

Même si les autorités compétentes énumérées dans le tableau qui précède sont chargées de la protection des consommateurs de produits et services financiers, elles peuvent déléguer certaines de leurs responsabilités de surveillance à d'autres autorités compétentes. Par exemple, la Saskatchewan Financial and Consumer Affairs Authority fait appel à la Credit Union Deposit Guarantee Corporation pour surveiller les coopératives de crédit constituées à l'échelle provinciale. La Corporation doit s'assurer que les coopératives de crédit disposent des politiques, des procédures et des contrôles internes appropriés pour satisfaire aux exigences de protection des consommateurs.

a) Financement

Les autorités de protection des consommateurs sont habituellement financées au moyen de droits de permis, de frais de service, de sanctions administratives pécuniaires et d'autres frais payés par les entités qu'elles réglementent. Les fonds excédentaires sont habituellement versés au fonds général du gouvernement provincial ou territorial, même si certaines administrations les utilisent pour des initiatives de protection ou d'éducation des consommateurs. En vertu de la *Business Practices and Consumer Protection Act* de la Colombie-Britannique, par exemple, certaines sanctions, comme les sanctions administratives pécuniaires ou les sanctions imposées par les tribunaux, sont versées dans le fonds de promotion des consommateurs (Consumer Advancement Fund). Ce fonds est notamment utilisé pour financer des initiatives d'éducation des consommateurs et des activités visant à accroître la conformité.

D'autres autorités compétentes, comme l'Office de la protection du consommateur du Manitoba, sont financées au moyen de crédits budgétaires.

[12] L'Ontario est en voie d'adopter un modèle intégré de surveillance à autorité compétente unique par l'entrée en vigueur de la *Loi de 2016 sur l'Office ontarien de réglementation des services financiers*, L.O. 2016, chap. 37, annexe 8. Accessible à l'adresse : https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/16f37

b) Pouvoir d'élaboration des politiques

Le pouvoir d'élaboration des politiques peut être confié soit à l'autorité compétente provinciale ou territoriale chargée de la protection des consommateurs, soit à un ministère provincial ou territorial distinct. Par exemple, la Commission des services financiers et des services aux consommateurs du Nouveau-Brunswick a le pouvoir d'élaborer ses propres règlements dans certains domaines. En Colombie-Britannique, c'est le ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général qui détient le pouvoir d'élaboration des politiques.

Dans la plupart des administrations, les autorités compétentes donnent leur point de vue sur les décisions stratégiques ainsi que sur les modifications législatives et réglementaires avant qu'elles ne soient mises en œuvre. Par exemple, Consumer Protection BC offre des compétences spécialisées en la matière et du soutien dans le cadre du processus décisionnel du gouvernement.

C. Entités faisant l'objet d'une surveillance

Conformément à leurs lois respectives, les provinces et les territoires réglementent une vaste gamme d'entités, de produits et de services liés au secteur financier. Par exemple, dans de nombreuses administrations, les agents de recouvrement, les sociétés de prêt sur salaire, les coopératives de crédit constituées en vertu d'un régime provincial, les intermédiaires de crédit et les émetteurs de cartes-cadeaux prépayées font l'objet d'une surveillance par les autorités compétentes provinciales ou territoriales chargées de la protection des consommateurs. Compte tenu de leur rôle dans la protection générale des consommateurs, les autorités compétentes provinciales et territoriales surveillent aussi de nombreuses entités non financières, comme les cimetières, les salons funéraires, les vendeurs à domicile, les inspecteurs en bâtiment et les télévendeurs.

D. Mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers dans les lois, les codes et les engagements

a) Lois

Les dispositions concernant la protection des consommateurs sont souvent dispersées dans différentes lois qui peuvent aussi couvrir la protection générale des consommateurs, la réglementation prudentielle, la gouvernance d'entreprise et la constitution en société, ainsi que dans des lois qui visent certains produits et services en particulier.

La plupart des provinces et territoires disposent de lois sur la protection des consommateurs qui s'appliquent de manière générale aux produits et aux services, y compris aux produits et aux services financiers qui relèvent de leur compétence. De plus, quelques provinces et territoires disposent de lois sur la protection des consommateurs qui traitent expressément de certains sujets comme la divulgation d'information et les pratiques commerciales. L'ensemble

des provinces et territoires ont des lois qui régissent la divulgation de l'information concernant les produits de crédit, que l'on appelle également les lois sur le « coût d'emprunt » ou sur le « coût du crédit ». Sauf dans les cas du Québec, du Nunavut et du Yukon, ces lois sont généralement harmonisées.[13] Habituellement, les lois sur le coût d'emprunt s'appliquent aux produits de crédit, y compris le crédit renouvelable (p. ex., marges de crédit et cartes de crédit), les prêts d'un montant fixe à durée déterminée, les prêts et les produits de crédit garantis par des hypothèques et, dans certains cas, les prêts à vue. La divulgation d'information prévue par la loi doit être faite à un emprunteur dans une déclaration initiale avant que l'emprunteur ne conclue un accord de crédit ou au moment où il le conclut. De plus, selon le type de crédit, des déclarations subséquentes peuvent être requises chaque mois, chaque trimestre ou chaque année. Comme il en est fait mention dans la section « Modèles de recours pour les consommateurs », si l'information exigée n'est pas fournie, les consommateurs disposent de différents types de recours. Les cartes d'achat prépayées (communément appelées cartes-cadeaux) peuvent aussi être assujetties aux lois générales ou aux lois spécifiques.

Dans certains cas, les lois qui s'appliquent à un type précis d'institution financière (p. ex., les coopératives de crédit) régissent les produits et services financiers de ce type d'institution.

En résumé, le pouvoir légal lié à la surveillance des produits et services financiers peut être établi dans les lois sur la protection générale des consommateurs, les lois spécifiques régissant les produits de crédit, les lois sur les institutions financières ou toute combinaison des instruments précités.

Enfin, toutes les lois provinciales sur la protection générale des consommateurs, à l'exception de celles du Nouveau-Brunswick, interdisent aux entreprises[14] de se livrer à des pratiques abusives ou déraisonnables ou les obligent à respecter certaines pratiques relativement à des produits et services en particulier, comme les produits de crédit. Comme dans le cas des obligations en matière de divulgation, le non-respect de ces exigences peut donner lieu à l'exercice des droits de recours qu'accorde la loi aux consommateurs.

---

[13] Comité des mesures en matière de consommation. *Accord relatif à l'harmonisation des lois sur la divulgation du coût du crédit au Canada*, 1998. Source :https://www.ic.gc.ca/eic/site/cmc-cmc.nsf/vwapj/coutducredit.pdf/ $ file/coutducredit.pdf

[14] Les diverses lois peuvent faire référence aux entreprises en tant que fournisseurs, marchands, prêteurs, créditeurs, etc. Dans le présent rapport, nous désignerons toutes ces entités sous le terme « entreprise », à moins que le contexte n'exige l'utilisation d'un autre terme.

b) Codes et engagements

Peu de codes de conduite volontaires et d'engagements publics font l'objet d'une surveillance par les autorités compétentes provinciales et territoriales chargées de la protection des consommateurs. Ces codes comprennent habituellement des exigences de haut niveau comme la promotion des intérêts des clients, le respect de la confidentialité des clients, la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts et celle de ne pas commettre de fraude ni de faire de représentation trompeuse.

Le *Market Code Handbook*[15] (le Code) de la Saskatchewan est relativement plus complet que les codes de conduite d'autres administrations provinciales et territoriales en ce qui concerne les pratiques commerciales du secteur financier. Le Code a été publié par SaskCentral, le gestionnaire de liquidité et fournisseur de services des coopératives de crédit de la Saskatchewan. Plutôt que de réglementer les pratiques commerciales des coopératives de crédit par le biais d'un cadre législatif, la Saskatchewan permet à l'industrie de régir elle-même sa conduite au moyen du Code. Actuellement, toutes les coopératives de crédit de la Saskatchewan souscrivent au Code; elles ont toutefois le choix d'adopter leur propre code de conduite dans la mesure où celui-ci est approuvé par l'autorité compétente.

Le Code énonce des normes en matière de pratiques commerciales qui touchent la vente équitable, la transparence et la divulgation, les normes professionnelles, la protection des renseignements personnels et le traitement des plaintes. Par exemple, les coopératives de crédit ne peuvent pas avoir recours à la vente liée avec coercition ni à l'abonnement par défaut, et ne peuvent non plus faire de représentation trompeuse ni de discrimination.

E. Procédures de traitement des plaintes

Les exigences relatives aux procédures de traitement des plaintes sont semblables à celles que l'on retrouve dans le contexte fédéral. Dans la plupart des cas, c'est le fournisseur de services qui doit régler les plaintes. Les consommateurs lancent le processus en formulant leur plainte au personnel de première ligne, par exemple à un représentant du service à la clientèle d'une coopérative de crédit. Si elle n'est pas résolue de manière satisfaisante, la plainte peut ensuite être acheminée à un employé de plus haut niveau. Si, en fin de compte, le fournisseur de services ne peut pas régler la plainte, elle peut être transmise à un service de conciliation tiers, le cas échéant. Au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, par exemple, les plaintes concernant les coopératives de crédit peuvent être acheminées à Credit Union Ombudservice Atlantic Central ou au SaskCentral Ombudsman, respectivement. En Saskatchewan, les consommateurs qui ne sont pas satisfaits du règlement recommandé par le SaskCentral Ombudsman peuvent déposer leur plainte auprès de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI).

---

[15] SaskCentral. *Market Code Handbook*, 2013. Certaines coopératives de crédit mettent des copies du Code à la disposition du public. Par exemple : http://www.newcommunitycu.com/Portals/0/Documents/Market%20Code%20Final%20Handbook%202013.pdf

Dans certaines administrations provinciales et territoriales, l'autorité compétente ne règle pas les plaintes individuelles. Elle enquête plutôt afin de déterminer si une infraction a été commise.

La plupart des autorités compétentes communiquent avec les consommateurs qui ont déposé une plainte pour les informer de la démarche adoptée et leur faire un compte rendu sur l'issue de la plainte lorsque le dossier est fermé.[16]

Certaines autorités compétentes assurent le suivi des plaintes pour déterminer si un examen des pratiques d'une institution est justifié. De nombreuses autorités compétentes classent les plaintes en ordre de priorité selon un ensemble de critères, dont les suivants :

- le nombre de personnes touchées;
- la vulnérabilité du consommateur;
- l'évaluation du tort causé au consommateur ou au grand public et de l'effet négatif sur la confiance du public;
- la gravité de l'infraction, l'historique de l'entreprise et la criminalité.

F. Approches en matière de surveillance et d'application de la loi

a) Approches en matière de surveillance

De nombreuses autorités compétentes provinciales et territoriales ont recours à des régimes de permis et d'enregistrement dans différents secteurs. Dans le cadre de cette fonction de contrôle, les autorités compétentes peuvent évaluer la compétence des agents et des entités, refuser l'affiliation à ceux qui ne satisfont pas aux exigences ou encore suspendre ou retirer des permis. L'enregistrement et les permis sont aussi des moyens de vérification pour les consommateurs à la recherche de fournisseurs de services. Par exemple, l'Office de la protection du consommateur du Québec offre aux consommateurs un outil appelé « Se renseigner sur un commerçant », qui permet de vérifier si un commerçant détient un permis et si celui-ci a fait l'objet d'une intervention de la part de l'Office ou s'il a reçu des mises en demeure de consommateurs.[17]

Les autorités compétentes provinciales et territoriales disposent d'une gamme d'outils pour informer les entreprises de leurs obligations en matière de protection des consommateurs, contrôler les activités des entreprises et assurer la mise en application de la loi. Elles communiquent régulièrement avec les entreprises qu'elles supervisent pour s'assurer qu'elles comprennent bien leurs obligations. En Colombie-Britannique, par exemple, le site Web de

---

[16] C'est le cas de l'Office de la protection du consommateur du Manitoba, de la Commission des services financiers et des services aux consommateurs du Nouveau-Brunswick et de la Financial and Consumer Affairs Authority de la Saskatchewan.

[17] L'outil « Se renseigner sur un commerçant » permet au consommateur d'effectuer des recherches par commerçant. Consultez le site de l'Office de la protection du consommateur. « Se renseigner sur un commerçant », s.d. Disponible à l'adresse : http://www.opc.gouv.qc.ca/se-renseigner/

Consumer Protection BC donne de l'information aux entreprises réglementées à propos de la loi, de leurs obligations et des activités d'application de la loi de Consumer Protection BC. La Commission des services financiers de l'Ontario publie des renseignements au sujet de son cadre de réglementation, notamment ses principes de réglementation, ainsi que de l'information sur la manière d'assurer le contrôle, les enquêtes et, le cas échéant, les mesures de mise en application de la loi.[18] Sur son site Web, l'Autorité des marchés financiers du Québec explique les obligations des institutions de dépôt, des représentants et des inscrits,[19] et décrit son approche de surveillance dans son Cadre de surveillance des institutions financières.[20]

Les autorités compétentes provinciales et territoriales surveillent les entreprises par divers moyens, comme le suivi des plaintes et les inspections. Les plaintes reçues constituent l'un des principaux outils de surveillance; elles sont utilisées pour guider les activités d'application de la loi. Par exemple, les activités de surveillance de l'Office de la protection du consommateur du Québec découlent des plaintes et des dénonciations des consommateurs, des commerçants et des associations de consommateurs. De même, les plaintes déposées auprès du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs de l'Ontario font l'objet d'un suivi et peuvent entraîner la prise de mesures, « notamment [...] des activités d'inspection et d'exécution de la loi » si une série de plaintes est reçue.[21] Certaines autorités compétentes surveillent également l'information concernant les plaintes reçues par d'autres administrations. Les autorités compétentes responsables de la réglementation des assurances, par exemple, ont recours au Système de rapport de plaintes, un système de classification harmonisé pour les plaintes des consommateurs concernant les assurances.

Les autorités compétentes effectuent également des inspections de façon proactive pour évaluer et surveiller les entreprises. Consumer Protection BC, par exemple, a indiqué que ses inspections étaient axées sur les secteurs et les entreprises qui génèrent le plus grand nombre de plaintes de la part des consommateurs. La Commission des services financiers et des services aux consommateurs du Nouveau-Brunswick a expliqué qu'elle était en voie d'adopter une approche axée sur les risques en effectuant des inspections plus fréquentes des secteurs qui présentent des problèmes. La Commission des services financiers de l'Ontario, à la suite de son examen du caractère adéquat des produits d'assurance vie, a procédé à des inspections afin de s'assurer que les agents d'assurance vie respectaient les exigences établies.

---

[18] Commission des services financiers de l'Ontario. « Comment la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) procède pour assurer le contrôle, les enquêtes et, le cas échéant, les mesures d'application relatifs aux secteurs qu'elle réglemente », 2016. Source : https://www.fsco.gov.on.ca/fr/about/monitoring/pages/monitoring_process.aspx

[19] Autorité des marchés financiers. « Réglementation et obligations », s.d. Source : https://lautorite.qc.ca/professionnels/reglementation-et-obligations/

[20] Autorité des marchés financiers. *Cadre de surveillance des institutions financières*, 2014. Source : https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/assurances-inst-depot/cadre-surveillance-2014-fr.pdf

[21] Protection du consommateur de l'Ontario. « Déposer une plainte à titre de consommateur », 2017. Source : https://www.ontario.ca/fr/page/deposer-une-plainte-titre-de-consommateur

b) Outils d'application de la loi

Les outils et les pouvoirs à la disposition des autorités compétentes provinciales et territoriales en matière d'application de la loi varient d'une administration à l'autre, mais comprennent généralement la persuasion, les sanctions administratives pécuniaires, les droits de recours et, dans certains cas, les poursuites.

Lorsqu'il y a violation de la loi, la première mesure à prendre consiste habituellement à encourager l'entreprise à corriger volontairement le problème. Dans certains cas, l'autorité compétente peut demander à l'entreprise de prendre un engagement volontaire : un accord est alors signé entre l'autorité compétente et l'entreprise réglementée en vertu duquel l'entreprise accepte de satisfaire à certaines exigences. Si une entreprise n'accepte pas de remédier volontairement à la violation, l'autorité compétente peut émettre une ordonnance de conformité l'obligeant à y remédier, à dédommager les consommateurs ou à modifier ses procédures.[22] Dans de rares cas, l'autorité compétente peut obtenir une ordonnance du tribunal pour remédier à une violation.

Selon le résultat de l'enquête qu'elle aura menée, ou si ses tentatives pour assurer la conformité se sont avérées vaines, l'autorité compétente peut prendre des mesures d'application de la loi et imposer des sanctions. Les mesures d'application de la loi peuvent prendre l'une des trois formes suivantes, selon les circonstances du cas et les pouvoirs de l'autorité compétente : des procédures administratives, des procédures civiles ou des poursuites. Les autorités compétentes qui ont le pouvoir de le faire ont habituellement recours aux procédures administratives, et réservent les autres mesures pour les cas graves. Selon l'arrangement institutionnel touchant la surveillance de la protection des consommateurs de la province ou du territoire, une entreprise peut faire appel d'une procédure administrative auprès d'un employé d'un échelon supérieur travaillant pour l'autorité compétente, d'un tribunal ou de la cour. À la Commission des services financiers de l'Ontario, par exemple, le Bureau du surintendant des institutions financières peut prendre des mesures d'application de la loi. Les appels sont entendus par le Tribunal des services financiers, qui est indépendant de l'autorité compétente.

D'autres autorités compétentes peuvent prendre des mesures d'application de la loi au moyen de procédures civiles. Service Alberta, par exemple, peut entreprendre des procédures civiles au nom des consommateurs, bien que ce pouvoir n'ait pas été utilisé à ce jour.[23] Service Alberta est aussi autorisé à demander un dédommagement, une mesure de réparation ou une injonction au nom des consommateurs. De même, certaines autorités compétentes chargées de la protection des consommateurs, comme l'Office de la protection du consommateur du Québec, peuvent entreprendre des procédures judiciaires en leur propre nom. L'autorité compétente peut chercher à exercer un recours, notamment obtenir une injonction, une

[22] En fonction de la loi, une ordonnance de conformité peut aussi porter un autre nom, par exemple « ordonnance du directeur ».

[23] Service Alberta peut entreprendre des procédures civiles au nom d'un consommateur avec son consentement.

ordonnance d'exécution, une ordonnance de dédommagement ou des dommages punitifs. Dans certaines administrations, la cour peut aussi ordonner tout recours qu'elle juge nécessaire.

Certaines autorités compétentes chargées de la protection des consommateurs ont le pouvoir de poursuivre les entreprises ou les particuliers qui enfreignent les lois sur la protection des consommateurs ou qui commettent des actes criminels comme une fraude. Ces poursuites sont habituellement menées par un procureur du ministère de la Justice ou d'un ministère équivalent, ou peuvent être menées par l'autorité compétente elle-même. La Financial and Consumer Affairs Authority de la Saskatchewan peut poursuivre ceux qui enfreignent certaines lois qu'elle applique.

Certaines autorités compétentes ne publient pas d'information sur les mesures de surveillance prises ni sur les accords volontaires conclus, à moins que la loi ne l'exige. En assurant la confidentialité relativement à ces mesures et accords, les autorités compétentes espèrent inciter les entreprises à se conformer volontairement et à éviter une mesure d'application de la loi plus drastique. Lorsqu'elles imposent une ordonnance de conformité ou une sanction aux fins de l'application de la loi, les autorités compétentes provinciales et territoriales la rendent généralement publique.[24] Les autorités compétentes chargées de la protection des consommateurs, y compris celles en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, rendent publiques les décisions relatives à l'application de la loi. L'Office de la protection du consommateur du Québec fournit également des statistiques et diffuse des communiqués sur les mesures d'application de la loi prises contre les entités qu'il surveille.

G. Modèles de recours pour les consommateurs

Selon la loi provinciale et la manière dont elle s'applique aux différents produits et services financiers, les consommateurs qui ne peuvent pas régler un différend avec une entreprise disposent de divers mécanismes de recours et mesures de réparation pour ce qui est des infractions à la loi sur la protection des consommateurs.

Au Québec, les consommateurs peuvent obtenir une trousse d'information auprès de l'Office de la protection du consommateur qui les aide à régler leurs différends avec les entreprises. Chaque trousse explique les dispositions légales applicables à des situations courantes et expose clairement la marche à suivre pour régler le différend. La trousse comprend aussi un formulaire de mise en demeure que le consommateur peut utiliser. L'information sur les mises en demeure à l'endroit des différentes entreprises peut être publiée dans la section « Se renseigner sur un commerçant » du site Web de l'Office de la protection du consommateur.[25]

---

[24] *Rendre public* signifie produire de l'information à ce sujet, comme par l'entremise de communiqués.

[25] Office de la protection du consommateur. « Se renseigner sur un commerçant », s.d. Accessible à l'adresse : http://www.opc.gouv.qc.ca/se-renseigner/

À l'échelle fédérale comme à l'échelle provinciale et territoriale, les procédures de traitement des plaintes des institutions financières sont les principaux mécanismes de recours à la disposition des consommateurs. Les consommateurs de produits et services financiers de certaines provinces peuvent habituellement consulter un tiers indépendant et équitable, à un coût abordable, s'ils ne réussissent pas à régler le différend directement avec leur institution. Si ce processus n'est pas fructueux, d'autres mécanismes de règlement des différends peuvent être utilisés, comme la médiation, l'arbitrage et le recours au système judiciaire.

a) Médiation et autres mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends

Certaines autorités compétentes offrent aux consommateurs des services de médiation et d'autres services extrajudiciaires de règlement des différends, même si la loi ne l'exige pas. Les décisions prises par l'entremise de ces autres mécanismes de règlement des différends sont habituellement non exécutoires.

Consumer Protection BC facilite le règlement des différends à l'aide d'un outil en ligne qui aide les consommateurs à régler des problèmes avec les agences de recouvrement de créances participantes.[26] Au Québec, l'Office de la protection du consommateur peut inviter les consommateurs à utiliser PARLe, une plateforme d'aide en ligne pour le règlement des différends. Grâce à cette plateforme, les consommateurs et les commerçants peuvent négocier en ligne et, au besoin, utiliser gratuitement les services d'un médiateur indépendant. L'Office de la protection du consommateur du Manitoba offre des services de médiation pour le règlement des plaintes des consommateurs. Ses agents participent au processus avec le consommateur et l'entreprise jusqu'à ce qu'ils parviennent à une entente. S'il est impossible de parvenir à une entente, la question peut être portée devant les tribunaux, puisque l'Office de la protection du consommateur n'a pas le pouvoir d'imposer un règlement. Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs de l'Ontario offre lui aussi des services de médiation relativement à des plaintes. Si la médiation n'est pas fructueuse, le ministère peut ouvrir une enquête qui pourrait mener à des mesures d'application de la loi à l'encontre de l'entreprise ou de ses dirigeants, comme des ordonnances de dédommagement, des amendes ou des peines de prison. Le Consumer Affairs Office des Territoires du Nord-Ouest joue un rôle d'intermédiaire non officiel entre les consommateurs et les entreprises, et tente de régler les différends de manière satisfaisante pour les parties.

Les consommateurs qui ne réussissent pas à régler leurs différends par l'entremise d'un mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends peuvent intenter un recours judiciaire et, dans certains cas, avoir droit à l'une des mesures de réparation décrites ci-dessous.

[26] Consumer Protection BC. « Resolve your dispute », s.d. Disponible à l'adresse : https://www.consumerprotectionbc.ca/get-started

b) Mesures de réparation prévues par la loi

Les types de mesures de réparation prévues par la loi dont peuvent se prévaloir les consommateurs peuvent varier selon la province ou le territoire et, dans certains cas, selon le produit ou le service financier. Au Québec, par exemple, certaines mesures de réparation ne s'appliquent pas à une marge de crédit ou un prêt garanti par l'hypothèque de la résidence du consommateur, alors que ces mesures sont à la portée des consommateurs pour d'autres prêts ou des marges de crédit.

Les lois provinciales et territoriales peuvent accorder certains droits aux consommateurs. Par exemple, en Ontario, les consommateurs profitent d'une période de réflexion lorsqu'ils concluent certains types de contrats, notamment ceux pour les prêts sur salaire.[27] En outre, certaines lois établissent une présomption en faveur des consommateurs. Au Québec, par exemple, en cas de doute ou d'ambiguïté, le contrat doit être interprété en faveur du consommateur.

En plus de ces droits, les recours légaux à la disposition des consommateurs de produits et services financiers en vertu des lois provinciales et territoriales comprennent les suivants.

Annulation du contrat

Dans la plupart des provinces et territoires, la loi générale sur la protection des consommateurs peut prévoir une période d'annulation dans certaines circonstances.[28] Habituellement, un consommateur cherche à annuler un contrat concernant un produit ou un service si l'entreprise s'est livrée à des pratiques jugées abusives, inadmissibles ou interdites, que ce soit avant, pendant ou après avoir conclu le contrat. Cette mesure de réparation vise à ramener les parties à l'état dans lequel ils étaient avant de conclure le contrat. Dans le cas d'un contrat de crédit, le prêteur devrait donc rembourser les intérêts et les autres frais qui lui ont été versés, et l'emprunteur, rendre le capital. Au Québec, par exemple, la *Loi sur la protection du consommateur* stipule que les consommateurs peuvent demander l'annulation d'un contrat ou la réduction de leurs obligations lorsque le déséquilibre entre les obligations respectives des parties est si important qu'il équivaut à l'exploitation du consommateur.

Il est aussi possible de faire appel à la même mesure de réparation lorsque les obligations du consommateur sont jugées excessives, trop contraignantes ou déraisonnables. En Ontario, le consommateur peut mettre fin à un contrat si une pratique abusive a été appliquée, en remettant à l'entreprise un avis écrit de son intention au plus tard un an après avoir conclu le contrat. Dans ces circonstances, le consommateur a droit à un remboursement complet.

---

[27] Une période de réflexion désigne un nombre de jours précis au cours desquels un consommateur peut annuler un contrat sans donner de raison ni encourir de pénalité.

[28] Cette mesure de réparation est à la disposition des consommateurs dans toutes les administrations provinciales et territoriales à l'exception du Nouveau-Brunswick.

Modification de la transaction

Certaines provinces et certains territoires autorisent cette mesure de réparation, qui permet de modifier les modalités d'un contrat lorsqu'on estime qu'elles sont trop contraignantes ou déraisonnables ou que le coût du crédit est excessif.[29] Ce recours peut aussi s'appliquer lorsque les obligations du consommateur sont disproportionnées par rapport aux obligations de l'entreprise, ou lorsqu'un créancier n'a pas respecté certaines obligations ou certains engagements législatifs. Dans tous les cas, un tribunal peut réduire les obligations du consommateur et imposer le remboursement de tout montant payé au créancier. Les tribunaux du Québec ont déterminé que le fait d'imposer un taux de crédit annuel supérieur à 37 % revenait à exploiter le consommateur.[30] De plus, le fait d'accorder du crédit à des consommateurs lorsque leur situation économique est telle que le remboursement de la dette leur impose un fardeau trop lourd peut être considéré comme de l'exploitation.

Dommages-intérêts compensatoires

En droit, les dommages consistent habituellement en une somme d'argent qui est payée à une personne en guise de compensation pour une perte.

Dans la plupart des administrations provinciales et territoriales, un consommateur peut se voir attribuer des dommages-intérêts pour toute perte subie à la suite d'une violation de la loi.

Dommages-intérêts exemplaires ou punitifs

Selon la province ou le territoire, lorsque les consommateurs ont le droit d'annuler une transaction en raison d'une pratique abusive ou déraisonnable de la part d'un créancier ou d'une entreprise, un tribunal peut, dans certaines circonstances, accorder des dommages-intérêts exemplaires ou punitifs.[31] De tels dommages sont accordés pour pénaliser un défendeur pour un comportement particulièrement inacceptable plutôt que pour dédommager un demandeur pour la perte ou le préjudice subi.

Dans certaines administrations provinciales et territoriales, ces dommages peuvent être accordés lorsque d'autres infractions à la loi se produisent.

---

[29] Par exemple, les lois générales sur la protection des consommateurs au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador et en Colombie-Britannique permettent d'exercer cette mesure de réparation. Celle-ci peut aussi être mise en œuvre en vertu de certaines lois dans certaines administrations provinciales et territoriales, y compris en Alberta, au Manitoba, en Saskatchewan, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard.

[30] *Bénéficial Canada inc.* c. *Sirois*, B.E. 2000BE-305 (C.Qc).

[31] Des dommages-intérêts exemplaires ou punitifs peuvent être accordés dans certaines administrations provinciales et territoriales, y compris en Alberta, en Saskatchewan, au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Dommages-intérêts préétablis

Dans certaines provinces et certains territoires, les consommateurs peuvent obtenir des dommages-intérêts préétablis pour des manquements aux exigences législatives, en plus de dommages-intérêts compensatoires ou punitifs.[12] Lorsqu'un manquement concerne un relevé de compte, le consommateur peut se voir accorder des dommages-intérêts préétablis qui équivalent aux frais d'intérêt et aux frais financiers non liés aux intérêts. Autrement, les dommages-intérêts préétablis qui peuvent être obtenus correspondent habituellement à un montant fixé par la loi. En Alberta et en Saskatchewan, par exemple, les consommateurs ont droit à des dommages-intérêts préétablis allant jusqu'à 500 $ lorsque le prêteur ne respecte pas les exigences de divulgation, à moins qu'il n'y ait eu une erreur excusable. Ces dommages-intérêts préétablis peuvent être appliqués en plus des autres mesures de réparation admises.

Dédommagement

Dans certaines administrations provinciales et territoriales, le tribunal peut ordonner à un créancier de rembourser à un emprunteur tout montant qui n'aurait pas dû être payé en raison d'une interdiction prévue par la loi (p. ex., paiement anticipé illégal ou frais pour défaut de paiement) ou qui aurait dû être remboursé par un créancier (p. ex., frais financiers non liés aux intérêts dus sur un paiement anticipé).[13] Par exemple, en Alberta, les consommateurs peuvent recouvrer le montant correspondant à la différence entre le paiement que le consommateur a fait et la valeur des produits ou services fournis.

Recouvrement de la totalité ou d'une partie du coût d'emprunt

Dans certaines administrations provinciales et territoriales, la non-divulgation du coût d'emprunt total par le créancier comme l'exige la loi donne le droit à l'emprunteur de recouvrer la totalité des frais d'emprunt ou le montant correspondant à la différence entre le coût d'emprunt réel et le coût d'emprunt divulgué.[14] En Ontario, par exemple, un consommateur peut recouvrer des paiements en trop s'il paie un montant qui dépasse celui indiqué dans la convention de crédit.

---

[12] Par exemple, des dommages-intérêts préétablis peuvent être imposés en Alberta, en Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador.

[13] Le dédommagement peut être ordonné dans certaines administrations provinciales et territoriales, y compris en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador et dans les Territoires du Nord-Ouest.

[14] Cette mesure de réparation a cours dans certaines provinces et certains territoires, y compris la Nouvelle-Écosse, l'Alberta, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador et les Territoires du Nord-Ouest.

Compensation

Certaines administrations provinciales et territoriales autorisent cette mesure de réparation, qui accorde à l'emprunteur le droit de déduire tout montant dû par le créancier du solde impayé de l'emprunteur dans le cadre de la convention de crédit.[35] La *Loi sur la protection du consommateur* du Manitoba, par exemple, accorde aux emprunteurs le droit de déduire un montant du solde impayé de la convention de crédit à titre de compensation plutôt que de procéder au paiement.

c) Recours dans les procédures d'application de la loi

Dans le cadre de leurs pouvoirs d'application de la loi, certaines autorités compétentes peuvent obtenir des mesures de réparation pour le compte des consommateurs. Dans un contexte administratif, les autorités compétentes peuvent demander une mesure de réparation pour le compte des consommateurs dans le cadre d'engagements volontaires ou d'ordonnances de conformité. Les entreprises doivent habituellement démontrer que les consommateurs ont obtenu pleine réparation.

Lorsque c'est dans l'intérêt public, certaines autorités compétentes peuvent être autorisées à engager des procédures civiles au nom du consommateur. En Alberta, par exemple, le directeur peut intenter une poursuite au nom d'un consommateur, sous réserve de l'autorisation de ce dernier, ou continuer une poursuite engagée par un consommateur en vertu du *Fair Trading Act*. Le consommateur a droit à tout dédommagement issu du processus.

Dans le cadre d'une poursuite, certaines autorités compétentes peuvent demander au tribunal d'imposer à une entreprise d'accorder des mesures de réparation aux consommateurs. En Colombie-Britannique, par exemple, si une entreprise est condamnée pour une infraction à la loi, le tribunal peut ordonner des mesures de réparation à l'endroit du consommateur.

d) Recours privés

Accès au système judiciaire

En règle générale, les consommateurs peuvent demander des mesures de réparation par le biais du système judiciaire provincial ou territorial. La plupart des recours individuels sont soumis à un processus accéléré ou simplifié à la cour des petites créances. Dans certaines administrations, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, les consommateurs peuvent y présenter une réclamation allant jusqu'à 25 000 $. Les consommateurs qui intentent une poursuite en justice doivent assumer tous les coûts connexes.

---

[35] Cette mesure a cours dans certaines provinces et certains territoires, y compris la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, Terre-Neuve-et-Labrador et les Territoires du Nord-Ouest.

Dans certaines provinces et certains territoires, les entreprises impliquées dans des litiges avec des consommateurs ne peuvent pas imposer de processus de médiation ou d'arbitrage exécutoire qui pourrait restreindre l'accès au système judiciaire. En Saskatchewan, en Ontario et au Québec, par exemple, une entente préalable visant à soumettre à l'arbitrage un litige découlant d'une infraction alléguée à la loi est non-exécutoire. Toutefois, un litige peut être soumis à l'arbitrage ou à la médiation avec le consentement de l'entreprise et du consommateur. L'Alberta permet aux entreprises d'inclure des clauses d'arbitrage exécutoire dans les contrats de consommation, mais uniquement après avoir obtenu l'approbation du ministre responsable (actuellement le ministre de Service Alberta).

Certaines administrations provinciales et territoriales permettent aux organismes de défense des consommateurs d'intenter des recours judiciaires au nom des consommateurs. En Alberta, par exemple, les organismes de défense des consommateurs peuvent demander une injonction en raison de pratiques abusives au nom des consommateurs à la Cour du Banc de la Reine. Au Québec, les organismes de défense des consommateurs déposent régulièrement des recours collectifs au nom des consommateurs.

Rôle des recours collectifs et jurisprudence actuelle

Les recours collectifs constituent un moyen utile pour un groupe de demandeurs, qui peut regrouper des centaines ou des milliers de consommateurs présentant des réclamations semblables, de poursuivre un défendeur et de réclamer un dédommagement.

La vaste majorité de ces poursuites sont déposées dans les provinces du Québec, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Le Québec est l'administration où le plus grand nombre de recours collectifs contre des institutions financières sont déposés. Cela est peut-être dû au fait que le régime légal du Québec est plus propice à la certification de recours collectifs que celui d'autres provinces et permet aux tribunaux d'imposer des dommages-intérêts punitifs. Au Québec, on observe également que de plus en plus de demandeurs fondent leurs réclamations sur le caractère abusif ou trop contraignant des modalités contractuelles, au motif que les contrats qui contiennent ces modalités sont inadmissibles, et ce, quelle que soit la situation particulière des consommateurs concernés.
Même si les recours collectifs complètent les autres sanctions administratives et pénales qui peuvent être imposées en vertu de la loi provinciale ou territoriale, le processus de certification exige habituellement beaucoup de temps. En outre, la réussite des recours collectifs est difficile à prévoir compte tenu du petit nombre de cas qui finissent par aboutir devant les tribunaux (en général, ils se concluent plutôt par des règlements). Finalement, étant donné que les dommages-intérêts accordés par les tribunaux doivent être partagés équitablement parmi les membres du groupe, certains membres risquent de recevoir un dédommagement moindre que ce à quoi ils auraient eu droit dans le cadre d'un recours individuel.

H. Éducation et sensibilisation des consommateurs

En plus d'exercer des activités de surveillance et d'application de la loi, de nombreuses autorités compétentes déploient des efforts et investissent des ressources dans l'éducation financière des consommateurs.

Le matériel éducatif destiné aux consommateurs est habituellement diffusé par diverses voies, y compris des sites Web destinés aux consommateurs, des guides en ligne et imprimés, des dépliants et des affiches, des vidéos, des alertes destinées aux consommateurs, des communiqués, des messages dans les médias sociaux, des articles promotionnels (calendriers, décalcomanies, etc.), des présentations destinées à la communauté, des salons professionnels ainsi que des activités scolaires et des activités de l'industrie. La Commission des services financiers et des services aux consommateurs du Nouveau-Brunswick, par exemple, a récemment lancé un jeu-questionnaire novateur sur le Web appelé Fortune, qui comprend des questions destinées aux adultes et aux enfants sur des sujets comme l'épargne, les dépenses judicieuses, la lutte contre la fraude et d'autres encore.

I. Collaboration et engagement

Les provinces et les territoires collaborent entre eux sur des questions touchant la protection des consommateurs et le secteur financier dans le but d'échanger des renseignements, de surveiller les tendances, d'en apprendre davantage sur l'expérience d'autres administrations et d'harmoniser les initiatives. Par exemple, grâce au Comité des mesures en matière de consommation, un comité fédéral-provincial-territorial, les gouvernements travaillent de concert pour élaborer des mesures législatives harmonisées sur le coût d'emprunt. Le Comité offre aussi une tribune pour discuter des questions touchant les consommateurs canadiens et la possibilité d'harmoniser les lois, les règlements et les pratiques concernant la protection des consommateurs. L'un des projets actuels du Comité vise l'établissement d'un système de classification harmonisé pour la protection des consommateurs.

De nombreuses administrations collaborent aussi par le biais d'ententes officielles et non officielles, comme des protocoles d'entente et des ententes sur l'échange de renseignements ou des ententes permettant la réciprocité en matière de reconnaissance de permis et d'imposition de sanctions. Le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance, par exemple, permet aux autorités compétentes provinciales et territoriales de s'attaquer à des préoccupations communes liées au secteur des assurances. Des autorités compétentes provinciales responsables de la réglementation des assurances ont signé un protocole d'entente en vue d'échanger des renseignements et d'harmoniser leurs activités dans la mesure du possible.

Certaines administrations provinciales et territoriales exercent aussi des activités à l'échelle internationale. La Commission des services financiers de l'Ontario et l'Autorité des marchés financiers du Québec, par exemple, participent directement ou indirectement (par l'entremise

d'autres associations nationales) à l'élaboration de politiques et de principes internationaux en matière de réglementation. L'Autorité des marchés financiers est aussi un membre actif d'autres organismes internationaux comme l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance et l'Institut Francophone de la Régulation Financière. Certaines administrations provinciales et territoriales ont aussi conclu des protocoles d'entente avec des administrations étrangères afin de collaborer et d'améliorer la surveillance et l'application de la loi. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, par exemple, a signé une nouvelle entente de coopération avec la Financial Conduct Authority du Royaume-Uni pour appuyer le secteur de la technologie financière.

On peut s'attendre à une collaboration continue au pays à la suite des discussions concernant la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières (Autorité de réglementation des marchés des capitaux) et de l'annonce récente de l'accord de libre-échange national (Accord de libre-échange canadien), qui prévoit que le Comité des mesures en matière de consommation pourra « identifier les possibilités et faciliter les processus en vue de la conciliation des mesures réglementaires en matière de consommation ».[36]

[36] Accord de libre-échange canadien. *Accord de libre-échange canadien : Codification administrative*, 2017. Source : https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2017/06/CFTA-Consolidated-Text-Final-Print-Text-French-.pdf

III. Contexte international

Depuis les dernières années, la protection des consommateurs de produits et services financiers occupe une place plus importante dans les discussions internationales sur la réglementation financière et l'éducation des consommateurs. Les normes internationales définies dans les Principes de haut niveau du G20 et les documents connexes, ainsi que dans le document de la Banque mondiale sur les pratiques exemplaires pour la protection des consommateurs de produits et services financiers, couvrent un vaste éventail de sujets concernant la protection des consommateurs du secteur financier et sont des outils d'évaluation permettant de créer des régimes efficaces de protection des consommateurs. Les normes qui sont visées par le présent compte rendu peuvent être classées en six grands sujets :[37]

- cadre de réglementation;
- organismes de surveillance et arrangements institutionnels;
- pratiques commerciales et traitement des consommateurs;
- divulgation et transparence;
- traitement des plaintes et mécanismes de recours;
- littératie financière, éducation des consommateurs et sensibilisation des consommateurs.

Nous présentons ci-dessous un résumé des sections pertinentes des Principes de haut niveau du G20 et du document de la Banque mondiale sur les pratiques exemplaires pour la protection des consommateurs de produits et services financiers.

Cadre juridique, de réglementation et de surveillance

Les normes internationales mettent en lumière l'importance de la protection des consommateurs de produits et services financiers comme composante du cadre régissant le secteur financier.

Le cadre juridique, qui englobe les lois, les règlements et les codes, doit présenter des règles de protection des consommateurs claires concernant des produits et services financiers.[38] Des processus juridiques rigoureux et efficaces doivent être en place pour protéger les consommateurs de produits et services financiers contre la fraude, les abus et les erreurs. Le cadre juridique doit être adapté à la taille, à la complexité et à la composition du secteur financier en question, et doit notamment traiter du rôle des autorités de surveillance, de la

[37] D'autres sujets abordés dans les Principes de haut niveau du G20 et le document de la Banque mondiale sur les pratiques exemplaires pour la protection des consommateurs de produits et services financiers incluent la concurrence, la protection et la confidentialité des données, le traitement et la tenue des comptes des clients, ainsi que les programmes de garantie et d'indemnisation (au cas où une institution financière serait en difficulté financière).

[38] Banque mondiale. Common Good Practices for Financial Consumer Protection. Tiré de *Good Practices for Financial Consumer Protection* (p. 7) [en anglais seulement], 2012. Source : http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Good_Practices_for_Financial_CP.pdf

littératie et de l'éducation financières, de l'accès aux produits et services financiers, de la divulgation et des mécanismes de traitement des plaintes.

Organismes de surveillance et arrangements institutionnels

Selon ces normes, des autorités compétentes indépendantes possédant des responsabilités clairement définies, ainsi que des ressources et des pouvoirs adéquats, doivent être explicitement responsables de la protection des consommateurs de produits et services financiers. La collaboration entre les différentes autorités de surveillance devrait être encouragée, et ce, à l'échelle nationale et internationale.

Le processus d'élaboration des politiques est également essentiel pour assurer un cadre solide de protection des consommateurs de produits et services financiers. Les intervenants, comme les autorités compétentes, les groupes de l'industrie et les groupes de consommateurs, doivent prendre part au processus d'élaboration des politiques. Lorsque cela est possible, les mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers devraient être mises à l'essai.

Pratiques commerciales et traitement des consommateurs

Un traitement juste et équitable est l'un des principes essentiels des Principes de haut niveau du G20. Les consommateurs doivent être traités de manière juste et non coercitive. Les produits et services doivent être adaptés aux consommateurs et vendus en fonction de la situation particulière de chaque consommateur; le personnel doit être formé convenablement et être suffisamment bien renseigné; les actifs des consommateurs doivent être protégés contre la fraude et l'abus. On conseille vivement aux institutions financières de travailler dans l'intérêt fondamental des consommateurs et de porter une attention particulière aux groupes vulnérables.

Selon les Principes de haut niveau du G20, la rémunération et les récompenses doivent être structurés de manière à promouvoir le traitement équitable des consommateurs et l'application de pratiques commerciales responsables ainsi qu'à éviter les conflits d'intérêts. Les consommateurs doivent être mis au courant lorsque des conflits d'intérêts ne peuvent être évités.

Le document de la Banque mondiale sur les pratiques exemplaires pour la protection des consommateurs de produits et services financiers recommande l'établissement d'une période de réflexion d'au moins 3 à 5 jours pour les produits et services financiers qui comportent une composante d'épargne à long terme, ou ceux qui sont susceptibles de faire l'objet de vente sous pression.[39] La période de réflexion peut être levée par le consommateur si ce dernier le fait de façon explicite.

---

[39] Banque mondiale. Good Practices for Financial Consumer Protection by Financial Service. Tiré de *Good Practices for Financial Consumer Protection* (p. 14) [en anglais seulement], 2012.

Divulgation et transparence

Les consommateurs doivent recevoir des renseignements au sujet des principaux avantages, risques et conditions associés au produit financier.[40] Tous les renseignements nécessaires doivent être exacts et ne pas induire en erreur, et être communiqués aux consommateurs d'une manière qui leur est utile. Par ailleurs, les renseignements clés doivent être affichés de façon évidente. Le document de divulgation doit être rédigé dans un langage clair et d'une manière qui facilite les comparaisons (c.-à-d., dans un format normalisé). L'utilisation de sommaires de renseignements est également encouragée. La Banque mondiale, par exemple, explique qu'une banque doit avoir une déclaration sommaire, comme une déclaration des principales caractéristiques, pour chacun de ses comptes, types de prêts et autres produits et services ainsi que les fournir à ses clients et clients potentiels ».[41]

Traitement des plaintes, règlement des différends et mécanismes de recours

Les procédures de traitement des plaintes et les mécanismes de recours à la disposition des consommateurs doivent être abordables, indépendants et équitables. Selon le document de la Banque mondiale sur les pratiques exemplaires pour la protection des consommateurs de produits et services financiers, le système judiciaire devrait être l'arbitre ultime efficace pour le règlement des litiges.[42]

Les plaintes des consommateurs renferment souvent des renseignements utiles qui peuvent aider à cibler et à combler les lacunes du marché, à améliorer les mauvaises pratiques ou à atténuer les risques émergents. En analysant les plaintes, les autorités compétentes et les institutions financières peuvent s'attaquer aux pratiques risquées ou potentiellement nocives avant que des problèmes ne surviennent ou ne s'aggravent.

Littératie financière, éducation des consommateurs et sensibilisation des consommateurs

La littératie financière joue un rôle essentiel dans la protection des consommateurs. Les consommateurs de produits et services financiers qui sont renseignés, habiles et confiants peuvent mieux comprendre les risques et les avantages des différents produits et services financiers et peuvent prendre des décisions éclairées. Une institution devrait être nommée pour mener et coordonner des initiatives en matière de littératie financière et les intervenants pertinents devraient travailler à améliorer et à promouvoir la littératie financière.

---

[40] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs (principe 4), 2011

[41] Banque mondiale. Good Practices for Financial Consumer Protection by Financial Service. Tiré de *Good Practices for Financial Consumer Protection* (p. 17) [en anglais seulement], 2012.

[42] Banque mondiale. Good Practices for Financial Consumer Protection by Financial Service. Tiré de *Good Practices for Financial Consumer Protection* (p. 13) [en anglais seulement], 2012.

IV. Contexte fédéral

A. Contexte actuel

À l'échelle fédérale, le ministère des Finances est responsable des politiques du secteur financier fédéral et des quatre organismes fédéraux de surveillance du secteur financier.

Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)
Le BSIF s'occupe de la réglementation prudentielle et de la surveillance des institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral.

Banque du Canada
La Banque du Canada fournit des liquidités au système financier; elle surveille les systèmes de paiements, de compensation et de règlement; et elle mène régulièrement des évaluations des risques menaçant la stabilité du système financier.

Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)
La SADC est l'assureur fédéral des dépôts et l'autorité de règlement des institutions de dépôt sous réglementation fédérale.

Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC)
L'ACFC surveille les entités financières sous réglementation fédérale pour s'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de pratiques commerciales et travaille en vue de renforcer la littératie financière des Canadiens.

L'ACFC a été créée en 2001 à la suite d'une consultation publique sur la réforme du secteur financier au Canada. La consultation a été lancée en 1996 avec la création du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (aussi connu sous le nom le Groupe de travail MacKay). Dans son rapport intitulé *Changement, défis et possibilités*, le Groupe de travail concluait que les cadres d'éducation financière et de protection des consommateurs de produits et services financiers en place à l'époque étaient inefficaces, du fait que les responsabilités étaient réparties entre divers ministères et organismes. Le gouvernement du Canada a donné suite aux conclusions du Groupe de travail en créant l'ACFC, un organisme responsable de l'éducation financière et de la protection des consommateurs de produits et services financiers.

B. Arrangements institutionnels

L'ACFC dirige les activités de protection des consommateurs de produits et services financiers à l'échelle fédérale : elle surveille les pratiques commerciales des entités financières sous réglementation fédérale, éduque les consommateurs de produits et services financiers quant à leurs droits et à leurs responsabilités, et travaille à améliorer la littératie financière des

Canadiens. Son mandat est établi par la *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*.[43]

L'ACFC est dirigée par une commissionnaire qui fait rapport au Parlement chaque année par l'entremise du ministre des Finances. Pour que l'ACFC puisse s'acquitter de son rôle en matière d'éducation financière, le gouvernement a nommé un chef du développement de la littératie financière, qui agit sous l'autorité de la commissaire, pour coordonner les efforts de l'Agence visant à renforcer la littératie financière des Canadiens.

La Direction de la surveillance et de la promotion de l'ACFC travaille à atteindre ses objectifs grâce aux activités de ses deux divisions : la Division de la surveillance et de l'application ainsi que la Division de la promotion et des politiques.

En tant qu'autorité compétente du Canada en matière de protection des consommateurs de produits et services financiers, l'ACFC travaille en étroite collaboration avec le ministère des Finances en offrant des connaissances spécialisées à propos de sujets touchant les consommateurs de produits et services financiers. L'ACFC siège également au Comité consultatif supérieur, composé des quatre organismes fédéraux de surveillance du secteur financier et du ministère des Finances, qui offre des conseils au ministre des Finances en matière de politiques liées au secteur financier. Par ailleurs, l'ACFC siège au Comité de surveillance des institutions financières, qui sert de forum pour l'échange de renseignements sur les questions de surveillance touchant les institutions financières sous réglementation fédérale.

a) Financement

Les coûts opérationnels de l'Agence sont récupérés au moyen des cotisations des entités financières qu'elle surveille, sauf les montants correspondant aux dépenses législatives du gouvernement fédéral visant à appuyer des initiatives en matière de littératie financière.

b) Pouvoir d'élaboration des politiques

Le ministre est responsable de présenter des modifications législatives à la *Loi sur les banques* devant le Parlement, et les règlements connexes devant le Cabinet. Les modifications législatives à la *Loi sur les banques* font habituellement l'objet d'un processus consultatif, qui comprend la coordination avec l'industrie, les associations de consommateurs et d'autres intervenants clés, et la participation active de ces acteurs. Le ministère des Finances, au nom du ministre, collabore aussi avec les intervenants afin de préparer des codes de conduite volontaires et des engagements publics. L'ACFC collabore avec le ministère des Finances et l'aide à s'acquitter de son mandat d'élaboration des politiques sur la protection des consommateurs de produits et services financiers.

---

[43] *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada* (L.C. 2001, ch. 9). Source : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.1/

C. Entités faisant l'objet d'une surveillance

L'ACFC surveille 353 entités et une part importante de ses activités de surveillance sont axées sur les institutions de dépôt sous réglementation fédérale. L'ACFC surveille les entités suivantes.

Institutions financières sous réglementation fédérale
Les institutions financières sous réglementation fédérale incluent les banques, les coopératives de crédit sous réglementation fédérale, les sociétés d'assurance, les sociétés de fiducie et de prêt, et les associations de détail.

Organismes externes de traitement des plaintes
Les organismes externes de traitement des plaintes sont des organisations non gouvernementales indépendantes approuvées par le ministre des Finances en vertu de la *Loi sur les banques*, qui sont autorisées à traiter les plaintes des consommateurs transmises à un niveau supérieur qui visent les produits et les services offerts par leurs banques membres. Toutes les banques et les coopératives de crédit sous réglementation fédérale doivent être membres d'un organisme de traitement des plaintes.

Exploitants de réseaux de cartes de paiement
Les exploitants de réseaux de cartes de paiement gèrent des réseaux de cartes de paiement en établissant des normes et des procédures qui régissent l'acceptation, la transmission et le traitement des transactions de paiement et en facilitant le transfert électronique d'information et de fonds. Les exploitants de réseaux de cartes de paiement établissent des règles et des contrôles qui régissent la conduite des participants aux réseaux de cartes de crédit et de débit.

Les institutions financières fédérales sont constituées conformément à la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*. En général, les dispositions de chaque loi qui visent les consommateurs se ressemblent; certaines obligations supplémentaires sont imposées aux banques.

Dans le présent rapport, nous faisons référence aux banques ainsi qu'à la *Loi sur les banques*, mais nos conclusions s'appliquent également aux autres lois concernant les institutions financières sous réglementation fédérale.

D. Mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers dans les lois, les codes et les engagements

Les banques sont assujetties aux mesures de protection des consommateurs énoncées dans la *Loi sur les banques* et dans les règlements connexes, aux codes de conduite volontaires et aux engagements publics.[44] Ces mesures de protection des consommateurs :

- imposent des exigences de divulgation concernant les produits et les services bancaires;
- limitent certaines pratiques commerciales qui peuvent nuire aux consommateurs et exigent le respect d'autres pratiques commerciales qui profitent aux consommateurs;
- mettent en place un régime de traitement des plaintes, notamment l'exigence pour une banque d'être membre d'un organisme externe de traitement des plaintes.

Actuellement, le régime fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers est de nature prescriptive. La *Loi sur les banques* et le *Règlement sur le coût d'emprunt*, par exemple, présentent des exigences de divulgation précises au sujet des produits de crédit, y compris les hypothèques et les cartes de crédit. Les banques doivent communiquer les renseignements requis comme le prévoient la Loi ou le Règlement, indépendamment du mode de distribution ou de vente (p. ex., par téléphone intelligent, par ordinateur ou par courrier).

Outre la *Loi sur les banques* et ses règlements connexes, les banques peuvent accepter de respecter des codes de conduite volontaires et des engagements publics. Ces dispositions, adoptées par une association de l'industrie ou une banque et rendues publiques, visent à protéger les intérêts des consommateurs de produits et services financiers. L'ACFC surveille le respect par les banques des codes de conduite volontaires et des engagements publics.

Le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada comprend des exigences de divulgation exhaustives, mais n'exige pas que les principales caractéristiques d'un produit ou d'un service soient présentées de façon évidente pour tous les produits et services financiers. Les encadrés informatifs, qui présentent les principales caractéristiques du produit ou service, sont actuellement seulement exigés pour les produits de crédit et les produits de paiement prépayés. De même, aucune exigence ne précise qu'il faut expliquer les principales caractéristiques oralement au consommateur dans la mesure du possible.

---

[44] Les institutions financières sous réglementation fédérale sont constituées conformément aux dispositions sur les consommateurs de leurs lois respectives et y sont assujetties : la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*. En général, les dispositions de chaque loi qui visent les consommateurs se ressemblent; certaines obligations supplémentaires sont imposées aux banques. Afin de pouvoir faire des comparaisons dans le présent document, nous nous référerons seulement à la *Loi sur les banques*, mais nos conclusions s'appliquent également aux autres lois concernant les institutions financières sous réglementation fédérale.

E. Procédures de traitement des plaintes

a) Procédures de traitement des plaintes des banques

En vertu de la *Loi sur les banques*, les banques doivent disposer de procédures de traitement des plaintes pour répondre aux plaintes des consommateurs.[45] En outre, chaque banque doit être membre d'un organisme externe de traitement des plaintes approuvé. Les procédures mises en place par les banques en vue de régler les différends comprennent habituellement les trois étapes suivantes :[46]

Étape 1 : en succursale ou à l'échelle locale

On demande aux consommateurs de communiquer leur problème ou leur préoccupation à un représentant de la succursale ou à un représentant du service à la clientèle.

Étape 2 : niveau supérieur, service de conciliation interne ou agent aux plaintes désigné

Si le problème n'est pas réglé à la satisfaction du consommateur à la première étape, on dirige le consommateur vers un employé ou un service de niveau supérieur, par exemple un gestionnaire régional, un service de règlement des plaintes ou un service de conciliation interne.

Étape trois : examen d'un tiers

Si la question n'est toujours pas réglée à la satisfaction du consommateur après les deux premières étapes, ou si la banque prend plus de 90 jours pour répondre, le consommateur peut demander à ce que la plainte soit examinée par un tiers ou par l'organisme externe de traitement des plaintes de la banque. Ces services ont pour but de régler les plaintes de manière impartiale et rapide, sans coût pour le consommateur. L'organisme externe de traitement des plaintes peut recommander un règlement non contraignant.

b) Plaintes des consommateurs soumises à l'ACFC

Les consommateurs peuvent communiquer en tout temps avec l'ACFC pour lui soumettre leurs demandes de renseignements ou leurs plaintes, indépendamment des démarches entreprises auprès de leur banque. Le Centre des services aux consommateurs de l'ACFC reçoit les plaintes par courriel, par la poste et par téléphone. Il répond à toutes les plaintes formulées par écrit en temps opportun conformément aux cibles de service établies. L'ACFC fait le suivi des plaintes afin de relever les tendances et les questions émanant du secteur financier.

---

[45] Article 455 de la *Loi sur les banques* (L.C. 1991, ch. 46). Source : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/B-1.01/

[46] Certaines banques suivent un processus de traitement des plaintes en quatre étapes.

Le Centre des services aux consommateurs répond également aux questions concernant les procédures de traitement des plaintes des banques et fournit des renseignements sur le règlement des différends par des tiers, au besoin. Les plaintes que reçoit l'ACFC concernant les dispositions législatives, les codes de conduite volontaires ou les engagements publics sont transmises à la Direction de la surveillance et de la promotion de l'ACFC qui les examinent. Le mandat de l'Agence ne lui permet pas de régler les plaintes individuelles des consommateurs. L'Agence enquête plutôt sur toutes les infractions possibles à la loi, aux codes de conduite et aux engagements publics. L'objectif de l'ACFC est de s'assurer que les banques respectent leurs obligations.

Pour les plaintes liées aux produits ou aux services qui ne sont pas offerts par une entité sous réglementation fédérale, l'ACFC dirige les consommateurs vers l'autorité appropriée.

F. Approche de surveillance et application de la loi

La *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada* établit le mandat de l'ACFC en matière de surveillance qui prévoit notamment ce qui suit :

- superviser les entités réglementées et déterminer si elles respectent les obligations législatives, les codes de conduite volontaires et les engagements publics dont l'ACFC surveille l'application;
- encourager les entités réglementées à adopter des politiques et des procédures conçues pour s'acquitter de leurs obligations en matière de pratiques commerciales;
- suivre de près et évaluer les tendances et les questions nouvelles susceptibles d'avoir une incidence sur les consommateurs de produits et services financiers;
- collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux, autorités compétentes et intervenants pour favoriser une meilleure compréhension des services financiers et des questions connexes.

a) Approche de surveillance

L'approche de l'ACFC à l'égard de la surveillance est présentée dans le nouveau Cadre de surveillance, qui décrit la vision de l'ACFC en vue d'assurer une surveillance soutenue et efficace qui est fondée sur les risques, proactive et transparente.[47] Le nouveau Cadre de surveillance entrera en vigueur en 2018.

Le nouveau Cadre s'appuie sur trois piliers.

---

[47] Agence de la consommation en matière financière du Canada. Cadre de surveillance, 2017. Source : https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/industrie/cadre-surveillance.html

Pilier 1 : Promouvoir des pratiques commerciales responsables

L'ACFC favorise des pratiques commerciales responsables en communiquant ses attentes et ses interprétations rapidement et souvent, à l'aide des différents outils à sa disposition. Grâce à des outils comme les lignes directrices et la mobilisation des intervenants, l'ACFC s'assure que les banques comprennent leurs obligations en matière de pratiques commerciales.

Pilier 2 : Surveiller les pratiques commerciales

L'ACFC surveille les pratiques commerciales au moyen d'activités de surveillance qui fournissent des indications de la manière dont les banques respectent leurs obligations. Ces activités de surveillance comprennent les suivantes :

- demander aux banques de fournir les renseignements que l'ACFC juge nécessaires pour s'acquitter de son mandat en matière de surveillance de la conformité;
- examiner la documentation (p. ex., documents destinés aux consommateurs, politiques et procédures internes, etc.) pour évaluer le degré de conformité[48];
- effectuer des examens sur place pour évaluer le degré de conformité des différentes banques par rapport à leurs obligations en matière de pratiques commerciales;
- effectuer un examen annuel obligatoire de toutes les banques afin d'évaluer leur degré de conformité par rapport à leurs obligations en matière de pratiques commerciales;
- effectuer des examens de l'industrie pour étudier les tendances ou les enjeux généralisés, cerner et examiner les pratiques de l'industrie ou vérifier les degrés généraux de conformité aux obligations en matière de pratiques commerciales[49];
- organiser des rencontres en personne et des conférences téléphoniques avec les dirigeants des banques pour leur communiquer les attentes ainsi que les plans et les priorités de l'ACFC, et pour se renseigner sur les nouveaux produits et services avant qu'ils ne soient offerts aux consommateurs;
- évaluer le degré de conformité après la communication de lignes directrices ou de décisions.

L'ACFC affecte un agent principal de la conformité à chaque banque de niveau 1.[50] L'agent principal de la conformité comprend bien le modèle de gestion de la banque et établit des plans de surveillance annuels qui en tiennent compte.

L'agent principal de la conformité est la personne-ressource principale pour les représentants de la banque en matière de conformité. Au besoin, l'agent principal de la conformité formule

---

[48] Les banques doivent corriger rapidement les déficiences en matière de conformité.

[49] Consulter, par exemple l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. *Financer une auto : tendances du marché*, 2016. Accessible à l'adresse : https://www.canada.ca/content/dam/canada/financial-consumer-agency/migration/fra/ressources/recherchesondages/documents/financer-auto-tendances-marche.pdf

[50] Une banque est classée comme une entité réglementée de niveau 1 si elle vend des produits et des services pour lesquels elle doit respecter des obligations en matière de pratiques commerciales dont l'ACFC surveille l'application.

des commentaires et donne des conseils sur la mise en œuvre et le respect des exigences de la loi, des règlements et d'autres règles (p. ex., codes de conduite).

Grâce à des communications régulières avec les représentants de la banque, l'agent principal de la conformité est en mesure d'obtenir des renseignements détaillés sur les activités de la banque en matière de conformité, le personnel responsable de la conformité, les contrôles internes, les plans d'activités, les produits et services à venir, etc. L'agent principal de la conformité examine aussi les renseignements liés à la conformité qui sont recueillis auprès de la banque (p. ex., problèmes de conformité devant être déclarés) pour cerner les problèmes de conformité potentiels et en discuter. L'ACFC s'attend à ce que les banques signalent certaines questions de conformité dans un délai donné.

Pilier 3 : Mettre en application des obligations relatives aux pratiques commerciales

Lorsqu'un manquement potentiel à une obligation est relevé, l'ACFC enquête et évalue le manquement. Si elle détermine qu'un manquement a été commis, elle y répond à l'aide d'outils de conformité qui vont de la persuasion aux sanctions administratives pécuniaires.

b) Application de la loi

Selon la gravité du manquement, l'ACFC peut émettre un avis de manquement de niveau 1, 2 ou 3. À la réception d'un avis de manquement, les banques doivent évaluer leurs politiques et leurs processus afin de s'assurer que les risques sont bien cernés et atténués, et que la probabilité de récidive est réduite au minimum. Tout défaut de prendre des mesures correctives adéquates ou toute récidive peut entraîner la prise de mesures d'application de la loi plus rigoureuses.

Mesures en cas de violation des obligations législatives

Selon les circonstances et la gravité de la violation des obligations législatives, l'ACFC peut émettre un procès-verbal de violation, qui peut être accompagné d'une sanction administrative pécuniaire. Le montant maximal de la sanction administrative pécuniaire est fixé à 50 000 $ par violation pour les personnes physiques et à 500 000 $ par violation pour toutes les autres personnes. Les sanctions administratives pécuniaires sont payables à l'ordre du receveur général du Canada.

Après avoir reçu un procès-verbal de violation, une banque peut présenter des observations à la commissaire. Si une banque décide de présenter des observations, la commissaire détermine, selon la prépondérance des probabilités, si une violation a été commise. Si la commissaire détermine qu'une violation a été commise, elle peut imposer la sanction administrative pécuniaire proposée, une sanction administrative pécuniaire moindre ou encore n'en imposer aucune. Une banque peut interjeter appel de la décision de la commissaire auprès de la Cour fédérale.

De plus, la commissaire peut divulguer la nature de la violation, le nom de son auteur et la sanction imposée. Les décisions de la commissaire sont rendues publiques lorsque toutes les procédures relatives à la violation ont été conclues, y compris les appels à la Cour fédérale. La commissaire rend toujours publique l'information concernant la violation et la sanction administrative pécuniaire imposée. La commissaire décide, au cas par cas, d'exercer son pouvoir discrétionnaire de rendre public le nom de l'institution financière.[51]

Mesures en cas de violation des codes de conduite volontaires ou des engagements publics

L'ACFC peut émettre un avis de non-conformité si une enquête révèle qu'une banque a manqué à ses obligations aux termes d'un code de conduite volontaire ou encore à un engagement public. Des observations peuvent être présentées à la commissaire, qui décide si l'entité est en situation de non-conformité. Les renseignements sur les avis de non-conformité sont rendus publics.

Assurance de la conformité au moyen d'accords

En tout temps pendant le processus d'application de la loi, l'ACFC peut demander à une banque de se doter d'un plan d'action ou de conclure un accord de conformité précisant les mesures correctives à prendre pour corriger un manquement, prévenir toute récidive ou mettre en œuvre des mesures visant à renforcer la conformité aux obligations en matière de pratiques commerciales. Lorsqu'un accord de conformité est fondé sur des obligations législatives ou réglementaires, une violation de ses dispositions peut donner lieu à un procès-verbal de violation. Toutefois, si un accord de conformité n'est pas fondé sur des obligations législatives, une violation de ses dispositions entraîne seulement un avis de non-conformité (qu'on aborde plus en détail ci-dessous).

[51] L'ACFC publie les décisions de la commissaire en fonction d'un ensemble de principes. Consulter l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. « Principes régissant la publication des décisions du commissaire », 2017. Accessible à l'adresse : https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/industrie/decisions-commissaire/principes-regissant-publication-decisions.html

G. Modèle de recours pour les consommateurs

Le rôle principal de l'ACFC consiste à s'assurer que les banques respectent leurs obligations relatives à la protection des consommateurs. Même si elle peut employer la persuasion pour convaincre les banques de dédommager les consommateurs lorsqu'elles n'ont pas respecté leurs obligations, elle n'est pas autorisée à régler les plaintes des consommateurs ni à imposer des mesures de réparation. Même si elle ne possède pas de pouvoirs officiels en matière de recours, l'ACFC réussit généralement à obtenir réparation pour les consommateurs en persuadant les banques de corriger les manquements et d'assurer une pleine réparation.

Aux termes du cadre fédéral, les consommateurs qui souhaitent intenter un recours doivent le faire par l'entremise du système de traitement des plaintes de la banque ou de son organisme externe de traitement des plaintes, ou au moyen des mécanismes de recours autorisés par la province ou le territoire en question. Les organismes externes de traitement des plaintes recommandent des règlements non contraignants aux parties et offrent aux consommateurs une solution de rechange gratuite et efficace au système judiciaire. Comme mentionné précédemment, chaque banque doit être membre d'un organisme externe de traitement des plaintes approuvé. Chaque organisme externe de traitement des plaintes doit être approuvé par le ministre, sur recommandation de la ou du commissaire. Les organismes externes de traitement des plaintes doivent être accessibles, responsables, impartiaux et indépendants, et doivent exercer leurs activités de manière transparente, coopérative, efficace et opportune. L'ACFC surveille les organismes externes de traitement des plaintes pour s'assurer qu'ils respectent les exigences réglementaires.

Les consommateurs peuvent déposer une plainte auprès de l'organisme externe de traitement des plaintes de leur banque si :

- la banque prend plus de 90 jours pour répondre à la plainte;
- le consommateur n'est pas satisfait de la réponse finale donnée par la banque.

L'organisme externe de traitement des plaintes doit fournir une décision finale par écrit au consommateur, y compris les raisons justifiant la décision, dans les 120 jours suivant la réception de tous les renseignements requis pour traiter la demande.

Même si les organismes externes de traitement des plaintes doivent enquêter sur les plaintes des consommateurs, elles ne peuvent pas enquêter sur les plaintes visant des problèmes systémiques ni les plaintes émanant de plusieurs consommateurs. Cependant, les organismes externes de traitement des plaintes doivent immédiatement informer la commissaire si une plainte concerne une question systémique. Comme mentionné ci-dessus, les recommandations des organismes externes de traitement des plaintes sont non contraignantes pour les parties.

H. Éducation et sensibilisation des consommateurs

Par le biais du Programme de littératie en matière financière, l'ACFC dirige les efforts du gouvernement fédéral visant à améliorer la littératie financière des Canadiens. Le Programme favorise les initiatives coordonnées et de collaboration menées avec des intervenants qui visent à améliorer les connaissances, les compétences et la confiance en matière financière des consommateurs pour aider ces derniers à prendre des décisions financières éclairées.

Pour atteindre cet objectif, l'ACFC met au point du matériel, des ressources et des outils éducatifs qui traitent de sujets comme les services bancaires, l'établissement d'un budget et la gestion de l'argent, les cartes de crédit, les hypothèques, le crédit et les prêts, l'épargne et les investissements, les assurances, la fraude ainsi que les responsabilités et les droits en matière financière. Ces ressources sont disponibles sur le site Web du gouvernement du Canada, Canada.ca.

L'ACFC effectue également de la recherche pour cerner les tendances et les questions nouvelles susceptibles d'avoir une incidence sur les consommateurs de produits et services financiers, ainsi que pour déterminer les priorités et les possibilités permettant d'améliorer la littératie financière. Dans le cadre de ses efforts de recherche, l'ACFC dirige l'élaboration du Plan national de recherche sur la littératie financière (2016-2018).

Le chef du développement de la littératie financière travaille de concert avec le Comité directeur national sur la littératie financière pour mettre en œuvre des stratégies comme la stratégie *Renforcer la littératie financière des aînés* et la *Stratégie nationale pour la littératie financière – Compte sur moi, Canada*. L'équipe du chef du développement de la littératie financière est responsable d'organiser chaque année plusieurs initiatives clés comme le Mois de la littératie financière, une conférence nationale sur la littératie financière et un symposium national de recherche.

I. Collaboration et mobilisation

La mobilisation des intervenants est un élément essentiel du mandat de l'ACFC. En mobilisant les intervenants, l'ACFC améliore sa compréhension des problèmes des consommateurs et des tendances de l'industrie. L'ACFC a des échanges réguliers avec les autorités compétentes, les associations de l'industrie, les groupes de défense des consommateurs et d'autres intervenants pour mettre en commun des renseignements, des ressources et des pratiques exemplaires. En outre, l'Agence rencontre régulièrement les conseils d'administration, les cadres et les représentants des institutions financières pour discuter des préoccupations liées à la conformité et des tendances de l'industrie.

L'ACFC communique aussi avec ses homologues provinciaux et territoriaux pour remplir ses mandats en matière de littératie financière et de surveillance. Par exemple, l'Agence participe, à titre d'observateur, au Comité des mesures en matière de consommation, qui constitue un

forum permettant aux autorités fédérales, provinciales et territoriales d'harmoniser les lois, les règlements et les pratiques, ainsi que sensibiliser le public aux questions touchant les consommateurs comme le crédit à coût élevé. L'ACFC collabore aussi avec les autorités compétentes provinciales et territoriales lorsqu'elle entreprend des projets de recherche. Par exemple, dans le cadre de sa recherche concernant les prêts sur salaire, l'ACFC a adapté un sondage mené par le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs de l'Ontario en 2015. L'ACFC a partagé les résultats de l'étude et sollicité la rétroaction des intervenants, y compris de certains de ses homologues provinciaux et territoriaux, au sujet du rapport public résumant ses constatations. Grâce à cette collaboration, l'ACFC a contribué au travail des autorités provinciales et territoriales en offrant des ressources et des connaissances spécialisées supplémentaires en matière de recherche, ainsi que des données pancanadiennes sur l'utilisation du crédit à coût élevé.

L'ACFC participe au dialogue et aux discussions sur les politiques internationales avec des autorités compétentes dans d'autres pays, dans le cadre desquels elle échange des renseignements sur le marché et des expériences relatives aux défis communs. Par exemple, l'Agence prend part aux réunions du Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. La commissaire de l'ACFC est aussi présidente de l'International Financial Consumer Organisation (FinCoNet). Mise sur pied en 2013, FinCoNet est une organisation internationale composée d'organismes de surveillance responsables de la protection des consommateurs de produits et services financiers. FinCoNet favorise de saines pratiques commerciales ainsi qu'une solide protection des consommateurs grâce à la surveillance efficace et efficiente des pratiques sur le marché financier. Le chef du développement de la littératie financière représente le Canada au conseil consultatif et au comité technique du Réseau international sur l'éducation financière.

Finalement, de nombreux organismes régionaux et provinciaux, y compris des réseaux de littératie financière et des membres du Comité directeur national, collaborent avec l'ACFC pour mettre en œuvre la Stratégie nationale pour la littératie financière.

V. Conclusions et observations

L'ACFC a comparé le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada aux pratiques exemplaires associées aux protections offertes aux consommateurs de produits et services financiers dans les administrations provinciales et territoriales. Les régimes de protection des consommateurs varient à travers le pays, y compris les types et les niveaux de protection accordés aux consommateurs de produits et services financiers.

L'ACFC a également utilisé les lignes directrices établies à l'échelle internationale comme points de repère, notamment les Principes de haut niveau du G-20 et le document de la Banque mondiale sur les pratiques exemplaires pour la protection des consommateurs de produits et services financiers. L'ACFC a constaté que le cadre fédéral était en adéquation avec certaines des pratiques recommandées à l'échelle internationale.

Les divergences les plus importantes entre les différentes administrations correspondent aux catégories suivantes :

1) arrangements institutionnels;
2) mesures de protection offertes aux consommateurs;
3) mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends;
4) pouvoirs d'application de la loi;
5) mécanismes de recours.

L'ACFC a relevé 11 pratiques exemplaires dans le cadre de son examen des régimes de protection des consommateurs. Ces pratiques exemplaires sont classées dans les cinq catégories énumérées ci-dessus, et décrites dans la section suivante.

a) Arrangements institutionnels

Pratique exemplaire
1. Une autorité compétente se spécialise dans la protection des consommateurs de produits et services financiers.

Les arrangements institutionnels visant à assurer la surveillance de la protection des consommateurs de produits et services financiers sont différents d'une province ou d'un territoire à l'autre. Dans la plupart des administrations provinciales et territoriales, les autorités chargées de la protection des consommateurs ont le vaste mandat de surveiller la protection générale des consommateurs. Par conséquent, elles doivent affecter leurs ressources à différents enjeux touchant les consommateurs, y compris aux questions concernant les produits et services financiers et non financiers. Même si les autorités chargées de la protection des consommateurs disposent des pouvoirs nécessaires pour assumer leurs fonctions de

réglementation et de surveillance, les priorités et la disponibilité des ressources peuvent limiter les efforts investis dans la surveillance des produits et des services financiers.[52] Dans de nombreuses administrations, une autorité compétente chargée de la réglementation prudentielle jouera aussi un rôle dans la surveillance des pratiques commerciales du secteur financier, même si son objectif principal est d'assurer la sécurité et la solidité des institutions financières.

En vertu du régime fédéral, les autorités compétentes ont le mandat précis d'assurer la surveillance du secteur financier. L'ACFC est chargée de surveiller l'application des mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers, conformément au principe 2 des Principes de haut niveau du G-20, qui recommande d'instaurer une autorité de contrôle qui soit explicitement chargée de veiller à la protection des consommateurs de produits et services financiers.[53]

b) Mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers dans les lois, les codes et les engagements

Pratique exemplaire
2. Un cadre juridique autonome définit des normes minimales précises axées sur la protection des consommateurs de produits et services financiers.

Selon les normes internationales, les cadres juridiques doivent prévoir des règles claires de protection des consommateurs de produits et services financiers qui sont énoncées dans les lois, les règlements ou les codes statutaires ou volontaires du pays.[54]

La plupart des administrations provinciales et territoriales ont des lois sur la protection des consommateurs dont les dispositions s'appliquent à tous les types de produits et services. Même si ces dispositions couvrent habituellement les produits et services financiers, souvent elles ne sont pas rédigées de manière à viser plus particulièrement les consommateurs de produits et services financiers. Par conséquent, elles pourraient ne pas permettre la création de règlements propres au secteur financier et ne pas tenir compte de tous les types de produits et services financiers, ni de tous les aspects de tels produits et services.

---

[52] Certaines priorités provinciales et territoriales courantes comprennent le recouvrement des créances, la vente directe et le courtage hypothécaire.

[53] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs (principe 2), 2011.

[54] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. *Effective Approaches to Support the Implementation of the Remaining G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection* (Institutional Arrangements Effective Approaches 1.1.1), 2014.

La plupart des administrations ont des dispositions législatives qui visent expressément des entités, des produits ou des services financiers en particulier, entre autres les courtiers en hypothèques, les prêts sur salaire, le recouvrement des créances et les produits prépayés. De plus, les coopératives de crédit constituées en vertu d'un régime provincial sont assujetties à la réglementation provinciale visant les pratiques commerciales en plus d'être assujetties à la loi provinciale générale sur la protection des consommateurs. Les mesures en matière de consommation qui s'appliquent aux institutions de dépôt constituées en vertu d'un régime provincial, comme les coopératives de crédit, ne s'appliquent pas aux banques sous réglementation fédérale.

Le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers, quant à lui, est fondé sur une loi distincte applicable aux entités financières et mise en œuvre par une autorité compétente dont le seul objectif est de protéger les consommateurs de produits et services financiers. Cet arrangement permet de se concentrer davantage sur les enjeux liés au secteur bancaire. Toutefois, les régimes généraux de protection des consommateurs en vigueur dans les provinces et les territoires peuvent offrir des niveaux de protection supérieurs aux consommateurs que ceux actuellement prévus par le régime fédéral.

Pratiques exemplaires

3. La loi assure le traitement équitable des consommateurs de produits et services financiers à toutes les étapes de leur relation avec les fournisseurs de services financiers.

4. La loi prévoit un ensemble de principes exécutoires.

Selon les Principes de haut niveau du G-20, les consommateurs de produits et services financiers doivent être traités équitablement, honnêtement et justement à toutes les étapes de leur relation avec les fournisseurs de services financiers.

À l'exception du Nouveau-Brunswick, qui ne dispose d'aucune loi générale sur la protection des consommateurs, les lois provinciales et territoriales sur la protection des consommateurs interdisent les pratiques abusives et déraisonnables, que ce soit avant, pendant ou après avoir la conclusion d'un contrat. Cependant, aucune loi n'oblige à traiter les consommateurs « équitablement ». Les dispositions de certaines provinces et territoires définissent des exigences ou des interdictions relativement à certaines clauses, modalités ou conditions contractuelles pour s'assurer qu'on offre des produits et des services appropriés aux consommateurs et que ces derniers sont traités équitablement.

L'Autorité des marchés financiers étudie présentement la possibilité d'intégrer le traitement équitable des consommateurs comme composante essentielle à une gouvernance efficace et efficiente des institutions financières sous réglementation provinciale offrant du crédit.

La *Loi sur les banques* interdit des pratiques spécifiques comme la vente liée avec coercition ou la facturation de produits ou de services sans le consentement exprès du consommateur. Cependant, aucune disposition ne prévoit actuellement le traitement équitable des consommateurs ni n'interdit le traitement abusif.

Au cours des dernières années, d'autres administrations de l'OCDE ont adopté des codes exhaustifs pour la protection des consommateurs de produits et services financiers, qui prévoient le traitement équitable de ces consommateurs et comprennent des principes exécutoires.[55]

Pratiques exemplaires

5. La loi exige la divulgation claire des renseignements importants.

6. La loi interdit les pratiques trompeuses, comme la publicité trompeuse.

Le cadre fédéral de protection des consommateurs de produits et services financiers du Canada comprend des exigences de divulgation détaillées pour certains produits comme les cartes de crédit et les prêts. Cependant, il n'exige pas pour tous les produits et services financiers que les principales caractéristiques du produit ou service soient présentées de façon bien visible, comme le proposent les normes internationales. Les encadrés informatifs, qui présentent les principales caractéristiques, sont actuellement exigés seulement pour les produits de crédit et les produits de paiement prépayés. De même, au Canada, aucune exigence ne précise qu'il faut expliquer les principales caractéristiques oralement au consommateur dans la mesure du possible.

Les lois sur la divulgation du coût du crédit sont en grande partie harmonisées entre les administrations provinciales-territoriales et l'administration fédérale, sauf dans les cas du Québec, du Nunavut et du Yukon. Ces dispositions législatives concernant le coût du crédit précisent les obligations de divulgation au sujet des frais, de l'intérêt, des conditions et des pénalités associées aux montants empruntés ainsi que le moment où les renseignements doivent être fournis. Cependant, le cadre fédéral ne permet pas d'exempter les emprunteurs de la responsabilité de payer les frais liés au coût d'emprunt si les exigences de divulgation ne sont pas satisfaites.

[55] Par exemple, l'Irlande a adopté un code de protection des consommateurs en 2006 afin d'assurer un niveau de protection uniforme pour les consommateurs quel que soit le type de fournisseur de services financiers. L'Irlande a par la suite modifié le code de protection des consommateurs en 2012.

Les lois provinciales et territoriales de protection des consommateurs interdisent les déclarations trompeuses et la fausse représentation auprès des consommateurs. Le recours à des déclarations trompeuses ou à de la fausse représentation peut entraîner des sanctions administratives. Consumer Protection BC, par exemple, peut imposer une sanction administrative pécuniaire pour tout acte ou pratique qui induit en erreur. Le cadre fédéral ne comprend pas de disposition générale qui interdit de faire de la publicité trompeuse ou de la fausse représentation auprès des consommateurs. La loi fédérale, néanmoins, prévoit des exigences précises lorsque les institutions font la publicité de certains produits financiers.

c) Procédures de traitement des plaintes

Pratique exemplaire
7. Les consommateurs ont accès à des mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends.

Selon l'OCDE, le règlement des différends par le traitement des plaintes à l'interne et les mécanismes de recours extrajudiciaires constitue habituellement une solution plus rapide et économique que les poursuites devant les tribunaux.[56] Les Principes de haut niveau du G-20 notent également que les systèmes de traitement des plaintes doivent favoriser le règlement des différends par les parties concernées.[57]

Certaines autorités compétentes provinciales et territoriales chargées de la protection des consommateurs offrent gratuitement des services extrajudiciaires de règlement des différends. Ces autorités compétentes agissent comme intermédiaires ou médiateurs entre le consommateur et une entreprise, de manière informelle ou en vertu de la loi, pour faciliter le règlement du différend sans avoir recours au système judiciaire. La médiation, par exemple, permet aux deux parties d'être entendues par un tiers neutre et de parvenir à une solution mutuellement acceptable. De nombreuses autorités compétentes ont indiqué que les résultats de leurs services de médiation étaient généralement favorables.

À l'échelle fédérale, les consommateurs de produits et services financiers ont accès à un mécanisme de règlement des différends par un tiers, mais n'ont pas accès à des services de médiation ni à d'autres services extrajudiciaires de règlement des différends. Les organismes externes de traitement des plaintes recommandent des règlements non contraignants aux

---

[56] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. *Update Report on the Work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection* (Principle 9 Underlying assumptions) [en anglais seulement], 2013.

[57] Groupe de travail du G-20 et de l'OCDE sur la protection des consommateurs de produits et services financiers. *Update Report on the Work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection* (3.1.1 Complaint Handling and Redress Mechanisms Effective Approaches) [en anglais seulement], 2013.

parties et offrent aux consommateurs une solution de rechange gratuite et efficace au système judiciaire. Même si la loi ne les autorise pas officiellement à agir comme médiateurs, les organismes externes de traitement des plaintes assument parfois le rôle de facilitateur pour aider les consommateurs à régler le différend.

d) Approche de surveillance et application de la loi

Pratique exemplaire
8. Les autorités compétentes disposent d'une vaste gamme d'outils d'application de la loi pour assurer la conformité.

Les autorités compétentes provinciales et territoriales adoptent habituellement une approche progressive à l'égard de la conformité, la première étape étant l'envoi d'une lettre d'avertissement ou la conclusion d'un accord volontaire. Selon les circonstances, les autorités compétentes peuvent imposer des ordonnances de conformité qui obligent les entreprises à se conformer et précisent la manière dont elles doivent s'y prendre. C'est le cas notamment lorsque la conformité n'est pas respectée à l'aide de moyens volontaires ou lorsque la non-conformité est flagrante. Dans certaines administrations, les autorités compétentes peuvent prendre des mesures administratives d'application de la loi qui peuvent entraîner une sanction administrative pécuniaire. Dans certains cas, les autorités compétentes peuvent aussi suspendre ou retirer un permis. Pour les manquements les plus graves, certaines autorités compétentes ont le pouvoir d'obtenir une injonction ou d'intenter des poursuites.

L'ACFC répond aussi aux manquements aux obligations en matière de pratiques commerciales par une approche d'application de la loi progressive. Par exemple, elle peut d'abord chercher à obtenir la conformité de l'entité de façon volontaire en émettant un avis de manquement (lettre d'avertissement) ou en obligeant l'entité à se doter d'un plan d'action ou à conclure un accord de conformité. Selon la gravité du manquement, l'ACFC peut émettre un procès-verbal de violation et imposer une sanction administrative pécuniaire.

Bien que l'ACFC dispose d'un certain nombre d'outils d'application de la loi, elle ne dispose pas du pouvoir d'imposer la conformité. Lorsqu'un manquement est détecté, l'ACFC peut seulement imposer un procès-verbal de violation et une sanction administrative pécuniaire, et décider de rendre public le nom de l'institution.

Dans le passé, l'ACFC a eu recours à la persuasion pour convaincre des institutions financières de donner réparation. Même si la persuasion a permis à l'ACFC d'obtenir des résultats, étant donné que la réglementation du secteur financier s'oriente vers une approche fondée sur des principes, il n'est pas garanti que l'ACFC réussisse de la même manière à l'avenir.

Pratique exemplaire

9. Les autorités compétentes font preuve de transparence avec les consommateurs par la communication de renseignements au sujet des plaintes, des enquêtes et de l'application de la loi.

La transparence de la part des institutions financières permet aux consommateurs de prendre des décisions éclairées. Par ailleurs, la transparence relativement aux violations commises par les institutions financières constitue un moyen de dissuader ces dernières de manquer à leurs obligations.

De nombreuses autorités compétentes provinciales et territoriales chargées de la protection des consommateurs communiquent aux consommateurs les informations relatives à l'état d'avancement et au résultat de leur plainte. L'ACFC n'informe pas chaque consommateur du résultat de l'enquête concernant sa plainte parce qu'elle doit préserver la confidentialité des renseignements, comme l'exige la loi.[58] L'ACFC publie des renseignements généraux sur les plaintes reçues, et se sert des données extraites des plaintes pour orienter ses activités de surveillance, de recherche ainsi que d'éducation et de sensibilisation des consommateurs.

Certaines autorités compétentes provinciales et territoriales sont légalement tenues de publier l'information concernant toutes les mesures d'application de la loi qu'elles prennent, notamment le nom du contrevenant, la nature de la violation et la sanction imposée. Toute l'information publiée sur les mesures d'application de la loi est disponible dans un registre centralisé sur le site Web de l'autorité compétente. En Alberta et en Ontario, les autorités compétentes responsables de la protection des consommateurs doivent tenir un registre public qui comporte des renseignements sur les mesures d'application de la loi qui ont été prises, comme :

- les engagements volontaires;
- les ordonnances de conformité;
- les sanctions administratives pécuniaires;
- les ordonnances du tribunal;
- les poursuites.

À l'échelle fédérale, la commissaire a le pouvoir discrétionnaire de divulguer la nature de la violation, le nom de son auteur et la sanction imposée.

[58] Selon l'article 17 de la *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*. Accessible à l'adresse : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.1/

e) Modèles de recours pour les consommateurs

Pratique exemplaire
10. Les consommateurs ont accès à des mécanismes de recours abordables, indépendants et impartiaux.

Les Principes de haut niveau du G-20 indiquent que, même si des mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends doivent être disponibles, ils ne doivent pas empêcher les consommateurs de chercher à obtenir réparation par l'entremise des tribunaux.

À l'échelle fédérale comme à l'échelle provinciale-territoriale, on encourage d'abord les consommateurs à demander réparation par l'entremise du processus de traitement des plaintes de leur institution financière.

Les provinces et les territoires mettent à la disposition des consommateurs un éventail beaucoup plus vaste de mécanismes de recours. Certaines autorités compétentes offrent aussi des services de médiation officiels ou non officiels pour aider les consommateurs et les entreprises à régler leurs différends. Au Québec, les consommateurs qui communiquent avec l'Office de la protection du consommateur peuvent obtenir une trousse d'information pour les aider à régler le différend qu'ils ont avec un commerçant.

De nombreuses autorités compétentes surveillent les activités découlant des plaintes des consommateurs, ce qui peut mener à des interventions directes auprès des entreprises. Dans certaines administrations provinciales et territoriales, comme l'Alberta, l'autorité compétente peut intenter des poursuites judiciaires au nom des consommateurs. Au Québec, le président de l'Office de la protection du consommateur peut intervenir dans des procédures judiciaires, par exemple pour révoquer le permis d'une entreprise.

Les lois provinciales et territoriales confèrent aux consommateurs le droit de régler des différends par l'entremise du système judiciaire. Dans la plupart des administrations, des réclamations peuvent être présentées individuellement par des consommateurs ou par une catégorie de consommateurs.

La *Loi sur les banques* et d'autres lois fédérales visant les institutions financières ne confèrent pas un droit d'action en justice aux consommateurs. Les consommateurs peuvent avoir recours au mécanisme de règlement des différends par un tiers pour obtenir un règlement individuel, mais les recommandations des organismes externes de traitement des plaintes ne s'appliquent pas à des groupes de consommateurs.

Pratique exemplaire
11. Les consommateurs ont accès à différentes mesures de réparation si les institutions financières ne respectent pas leurs obligations en matière de protection des consommateurs.

Les lois provinciales et territoriales sur la protection des consommateurs comportent des dispositions qui permettent aux consommateurs d'avoir accès à diverses mesures de réparation si des entreprises ne respectent pas leurs obligations. Selon les lois et la manière dont elles s'appliquent aux différents produits et services financiers, les consommateurs peuvent avoir accès à des mesures de réparation, y compris la résiliation de contrat, la modification de contrat, les dommages-intérêts et le dédommagement.

Dans certaines administrations provinciales et territoriales, les autorités compétentes peuvent ordonner aux entreprises de se conformer à la loi. Par ailleurs, en Colombie-Britannique et en Alberta, l'autorité compétente peut intenter des poursuites judiciaires au nom des consommateurs pour obtenir réparation.

L'ACFC n'a pas le pouvoir d'ordonner la conformité ni la prise de mesures de réparation et, par conséquent, elle fait appel à la persuasion et à la coopération des entités réglementées pour s'assurer qu'elles corrigent le manquement et dédommagent les consommateurs.

f) Collaboration et mobilisation

Les autorités compétentes provinciales et territoriales ont conclu des protocoles d'entente entre elles pour faciliter la surveillance et l'échange de renseignements. Par exemple, les autorités provinciales et territoriales chargées de la réglementation des assurances siègent au Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance, qui permet aux autorités compétentes provinciales et territoriales de s'attaquer à des préoccupations communes concernant le secteur des assurances. Chaque autorité chargée de la réglementation des assurances signe un protocole d'entente, acceptant ainsi d'échanger des renseignements et d'harmoniser ses activités avec celles des autres autorités, dans la mesure du possible. De même, certaines autorités provinciales et territoriales chargées de la réglementation prudentielle des coopératives de crédit et certains organismes d'assurance-dépôts provinciaux et territoriaux siègent à l'Association des superviseurs prudentiels des caisses, un forum qui permet à ses membres de coordonner leurs activités et de collaborer.

Même si l'ACFC peut collaborer avec ses homologues provinciaux et territoriaux, tout protocole d'entente, arrangement ou accord qu'elle voudrait signer doit être approuvé par le Cabinet.

VI. Conclusion

La protection des consommateurs de produits et services financiers est devenue une priorité pour les décideurs et les autorités compétentes au cours de la dernière décennie. Au Canada, les responsabilités relatives à la protection des consommateurs de produits et services financiers sont assumées par 14 administrations. Les cadres et les pratiques connexes varient entre les différentes provinces, les trois territoires et le régime fédéral.

L'objectif de cet examen était d'évaluer les cadres provinciaux et territoriaux de protection des consommateurs et de cerner les protections offertes aux consommateurs de produits et services financiers, d'examiner les outils de surveillance et d'application de la loi permettant d'assurer la conformité, ainsi que d'analyser l'efficacité, la rapidité et l'équité des mécanismes de traitement des plaintes et de recours.

L'examen a cerné plusieurs pratiques exemplaires déjà appliquées à l'échelle fédérale. Le régime fédéral est mis en œuvre par un seul organisme, dont le mandat est centré sur la protection des consommateurs de produits et services financiers, qui assure la surveillance des mesures de protection des consommateurs de produits et services financiers, l'amélioration de la littératie financière, ainsi que l'éducation et la sensibilisation des consommateurs. L'approche proactive de l'ACFC à l'égard de la surveillance lui fournit des indications sur les pratiques des banques et lui permet de s'attaquer aux problèmes rapidement. Cette approche contraste avec celle des régimes provinciaux et fédéraux, où les autorités chargées de surveiller l'application des dispositions législatives de protection des consommateurs sont surtout réactives, orientant largement leurs activités de surveillance et d'application de la loi en fonction des plaintes qu'elles reçoivent.

L'examen a aussi permis de définir des pratiques exemplaires issues des régimes provinciaux, territoriaux et internationaux. Par exemple, les autorités compétentes provinciales et territoriales ont accès à un large éventail d'outils d'application de la loi, y compris des ordonnances de conformité et des ordonnances du tribunal. De plus, les lois provinciales et territoriales interdisent souvent les pratiques abusives et donnent accès aux consommateurs à des mécanismes de recours et à des mesures de réparation qui ne sont pas offerts par le régime fédéral. Certains de ces éléments pourraient être intégrés au régime fédéral pour améliorer davantage le cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers.

VII. Annexe — Liste des autorités provinciales et territoriales contactées

Provinces et territoires	Autorités contactées
Alberta	Service Alberta
Colombie-Britannique	Consumer Protection BC Financial Institutions Commission Ministère des Finances Ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général
Île-du-Prince-Édouard	Justice et Sécurité publique
Manitoba	Office des services financiers du Manitoba Office de la protection du consommateur (Justice Manitoba)
Nouveau-Brunswick	Commission des services financiers et des services aux consommateurs
Nouvelle-Écosse	Services Nouvelle-Écosse
Nunavut[59]	Ministère des Services communautaires et gouvernementaux
Ontario	Commission des services financiers de l'Ontario Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Québec	Autorité des marchés financiers Office de la protection du consommateur
Saskatchewan	Financial and Consumer Affairs Authority
Terre-Neuve-et-Labrador	Service NL
Territoires du Nord-Ouest	Ministère des Affaires municipales et communautaires
Yukon	Ministère des Services aux collectivités

[59] L'ACFC n'a pas pu rencontrer les représentants du ministère des Services communautaires et gouvernementaux du Nunavut.